



СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОНТАРИО (КАНАДА)

И.А. Бутенко

Острота проблем, связанных с расширением платного образования и его доступностью в современной России, заставляет обращаться к зарубежному опыту. Статья предлагает обзор послешкольного образования в одной из канадских провинций. Приводятся расходы на него из частных и бюджетных источников. Государственная поддержка учреждений и студентов рассматривается с учетом доступности информации о трудоустройстве по окончании обучения, рассматриваются образовательные накопительные счета, ограничение роста платы за обучение, стипендии и образовательные ссуды. С учетом социальных последствий выданных и заимствованных средств автор полагает, что ссуды более предпочтительны в контексте как Онтарио, так и России.

Ключевые слова: социальная политика, высшее образование, доступность, стипендии, образовательная ссуда

Возрастающие бюджетные затраты на здравоохранение, связанные со старением населения, рост стоимости школьного обучения, возросший спрос на дальнейшую подготовку приводят к тому, что многие государства вынуждены постепенно ограничивать поддержку системы образования. Соответственно, актуальными становятся вопросы, связанные с перераспределением стоимости образования между государством и студентами, и поиск форм эффективной поддержки студентов и их семей.

В Канаде, как и во многих других странах, школьное образование обязательно и бесплатно, в отличие от всех последующих форм подготовки. В этой статье речь пойдет о государственной социальной политике применительно к послешкольному образованию. Этот аспект избран ввиду того факта, что уже в 2001 году более половины канадцев трудоспособного возраста (с 25 до 64 лет) прошли последующее обучение после окончания

средней школы. Этот показатель является самым высоким среди стран Совета Экономического сотрудничества и развития [Education... 2003].

Онтарио – самая большая канадская провинция, и доля лиц, окончивших колледж или имеющих степень бакалавра, магистра или доктора, здесь выше, чем в среднем в Канаде [Ibid. P. 138]. Здесь много делается для того, чтобы доступ к высшему образованию зависел от способности учиться, а не от способности платить. Конечно, уровень благосостояния российского и канадского обществ различается существенно, и применительно к России пока что чаще говорят о выживании [Государственная социальная... 2002]. Но и в России уже многие понимают, что инвестиции в образование – это инвестиции в наше будущее, за которое отвечает не только государство, но и рядовые граждане. В эпоху глобализации знание лишь тогда становится силой, когда к нему начинают относиться как к капиталу [Платное образование, 2002].

Традиции, системы образования и управление в двух этих странах различны. Здесь я остановлюсь только на том, что, полагаю, может быть воспринято и использовано в контексте России. Вследствие упомянутых различий необходима существенная вводная информация.

Страноведческий контекст

В федерации с населением в 32 млн человек, состоящей из десяти провинций и трех территорий, насчитывается 1,6 млн студентов [Paying... 2004. P. 24]. Это неудивительно, так как чем выше у канадца образование, тем больше заработка: более 60 % самых низкооплачиваемых работников имели разве что школьный аттестат, в то время как свыше 60 % самых высокооплачиваемых имели университетское образование [Education... 2003. P. 35].

До 2000 года на образование в Канаде тратилось больше государственных средств, чем на здравоохранение, которое является полностью бесплатным (17 % и 15 % соответственно). По расходам на студента Канада в Большой семерке занимает второе место (более 15 500 долларов США) после Соединенных Штатов (19 220) [Education... 2003. P. 25].

Несмотря на это, университет в Канаде трудно назвать государственным: в стенах учебных заведений активно ведется коммерческая деятельность – исследования по договорам, патенты, обучение иностранцев... Важную роль играют пожертвования частных лиц и корпораций, регулярные кампании по сбору средств. Примерно 1/3 бюджетов учебных заведений (38 % в университетах и 22 % в колледжах прикладных искусств и технологий) складывается из платы за учебу студентами ¹.

¹ Данные статистического бюро Канады [Education... 2003. P. 68]. Федерация студентов Канады на своем сайте говорит о 44 % и добивается, чтобы к 2011 году студенты вносили в бюджет университетов не больше 30 %. Доступно по адресу: Tuition fees and Funding / <http://www.cfs-fcee.ca/html/english/campaigns/background.php>.

В Онтарио проживает свыше 12 млн человек, или 38 % всего населения Канады. Здесь имеется 19 университетов, 17 высших религиозных учебных заведений, 24 государственных колледжа прикладных искусств и технологий с более чем сотней кампусов, более 500 частных колледжей, множество лингвистических академий, представительства зарубежных университетов, государственных и частных.

Сколько стоит учеба? Кто и как может позволить себе в них учиться? Как государственная социальная политика способствует дальнейшему повышению доли образованных лиц среди населения? Рассмотрим эти аспекты подробнее.

Плата за обучение

Конечно, стоимость образования и плата за учебу постоянно растут во всей стране (как, впрочем, и в других странах). Так, сумма, вносимая студентами за программу для бакалавра, в целом по Канаде возросла с 1 464 долларов в 1990/91 учебном году до 4 172 долларов в 2004/05. С 1990/91 по 1999/00 годы эта сумма росла в среднем в год на 9,6 %. С 2000 года рост снизился до 5,3 %, но все же пока опережает инфляцию. Цены на обучение в колледже, оплата проживания, учебников и других учебных материалов тоже увеличивались, но медленнее [Paying... 2004].

Неудивительно, что для расширения возможностей желающих учиться – в том числе, для обеспечения доступности образования многодетным, работающим, лицам со специальными потребностями, – используются различные механизмы. В организационном плане – это, например, гибкий график. Занятия могут начинаться как в 7 часов утра, так и во второй половине дня, продолжаясь до 22 часов, что позволяет студентам рассчитывать свое время между учебой и работой. Сам учебный год здесь значительно короче, чем в России: два семестра по четыре месяца, а за четыре летних месяца студенты либо ускоренно учатся на всевозможных летних курсах, добирая пропущенное или обгоняя однокурсников, либо усиленно работают (для этого, кстати, тоже есть ряд государственных программ). Для оплаты студенты используют собственные средства, помощь родственников и кредиты. Об этом речь пойдет позже более подробно, сейчас же остановлюсь на обеспечении социальных гарантий, связанных с принятием решения о том, на кого учиться.

Социальные гарантии доступа к информации

Здесь хотелось бы сослаться на В.Н. Ярскую [Ярская, 2003. С. 18], которая подчеркивает, что в социальной политике чрезвычайно важен принцип обратной связи. основополагающим принципом деятельности правительств в Канаде является открытость и подотчетность. Применительно к учебным

заведениям, получающим средства налогоплательщиков (бюджета), это означает детальную отчетность, причем не только аудиторам. Любой желающий может узнать основные данные по поводу той или иной учебной программы, предоставляемой на средства онтарийских налогоплательщиков. Ключевые показатели деятельности представлены на официальном сайте министерства образования (табл. 1).

Таблица 1

Сводные данные о некоторых колледжах¹, %

<i>Колледж</i>	<i>Трудоуст- ройство вы- пускников 2003/04 гг.²</i>	<i>Удовлетво- ренность выпускников 2003/04 гг.</i>	<i>Удовлетво- ренность ра- ботодателей выпускника- ми 2003/04 гг.</i>	<i>Удовлетво- ренность студентов 2004/05 гг.</i>	<i>Доля закончивших среди обучавшихся</i>
Все колледжи	88,0	80,5	92,7	76,3	58,6
Алгонквин	86,9	79,5	89,5	85,7	60,2
Сентенниал	81,4	79,0	93,9	74,6	52,9
Конестога	93,8	86,1	93,1	82,5	63,3

Более подробные данные об экономической эффективности учебы представлены на веб-сайтах каждого учебного заведения³, причем сайты эти загружаются легко и не исчезают в одночасье.

Этими данными широко оперируют сами учебные заведения при анализе своей работы, рекрутируя студентов, как и министерство при анализе эффективности инвестиций в колледжи прикладных искусств и технологий, а также школьники и их родители, консультанты по профориентации и все желающие. Публикация этих данных, разумеется, не является сама по себе элементом социальной политики. Однако она создает предпосылки, контекст, в котором применяются различные меры и работают программы поддержки учреждений, студентов и их семей. Но прежде об источниках финансирования обучения.

Средства для оплаты обучения

Студенты в Онтарио не считаются социально «неполноценной» категорией, требующей опеки государства. Студентами могут стать – и реально

¹ Ontario college program indicator. August 19, 2005 / <http://www.edu.gov.on.ca/eng/general/post-sec/colindicator.html#sites>.

² Опрашиваются лишь те выпускники, чьи телефоны не изменились со времени окончания вуза, а среди них лишь те, кто не путешествуют, не учатся дальше или чему-то еще, не «сидят дома».

³ OSAP Program Indicators, 2004–2005 reporting year / <http://www.conestogac.on.ca/jsp/stguide/osap.pdf>.

становятся – люди любого возраста. Соответственно и финансовые возможности столь разнообразного круга студентов различны. Лица старше 65 лет (это возраст обязательного выхода на пенсию) вообще учатся бесплатно.

Исследования показывают, что когда речь идет о плате за учебу, в расчет принимаются средства из разных источников, и в первую очередь осуществляется поиск тех, которые не придется возвращать. Во-первых, это собственные заработки. Например, в 2001/02 учебном году о некоторых накоплениях, сделанных до начала учебного года, сообщили 77 % студентов (указав в среднем 2 500 долларов). Кроме того, 2/3 студентов сообщили о наличии заработков с начала учебного года (в среднем 3 тыс. долларов).

На втором месте по частоте упоминаний были средства других людей:

- 60 % студентов отметили помощь родителей, супругов, родственников (в среднем 2 тыс. долларов);
- еще 17 % отметили родительские трасты (об этом чуть позже), бонды и другие их накопления (в среднем 1 500 долларов);
- 36 % студентов сообщили о получении стипендий (государственных и частных), грантов от фондов и учебных заведений, пособий, помощи от лиц, не являющихся родственниками (в среднем 1 600 долларов).

На третьем месте – государственные беспроцентные образовательные ссуды – 25 % (в среднем 5 тыс. долларов за учебный год). На четвертом – ссуды частных лиц (о средствах, взятых у родителей, супругов, родственников, сообщили 16 % студентов, указав в среднем 2 тыс. долларов). Наконец, 14 % студентов взяли другие ссуды в банках или получили кредиты для финансирования своей учебы (в среднем 5 тыс. долларов) [Paying... 2004]. Как видим, для оплаты учебы студенты используют целый ряд источников, каждый из которых вносит свою долю в оплату их учебы.

Государственная поддержка учебных заведений

Университеты пользуются значительной автономией в плане обучения и исследовательской деятельности. Наряду с упомянутым ранее финансированием со стороны федерального и провинциального бюджетов, широко развита непрямая поддержка учебных заведений. Целью такой политики является *укрепление экономической самостоятельности учебного заведения*, развитие и укрепление духа предпринимательства, его относительной независимости от бюджета, который бывает «то толстым, то тонким».

Учебные заведения традиционно привлекают частные средства – пожертвования, безвозмездную помощь профессиональных ассоциаций, благотворительные взносы и подарки отдельных особо преуспевающих выпускников, целевые и прочие субсидии предприятий и корпораций. Социальная поддержка государства здесь выражается в законодательстве, с одной стороны, *поощряющем благотворительность*, а с другой – *строго регламентирующем способы использования* получаемых средств.

Еще одной формой непрямой поддержки учебных заведений оказывается то, что образовательные ссуды (об этом подробнее ниже) выдаются студентам только для оплаты учебы в учреждениях, одобренных министерством. Политика «одобрения» заведения здесь направлена на защиту студентов как потребителей: учреждение должно быть финансово устойчивым, кредитоспособным, иметь неприкосновенный фонд на случай закрытия¹. Говоря об одобренных учреждениях, хотелось бы остановиться на следующей детали, демонстрирующей законодательно обеспеченную открытость местной бюрократии к нуждам населения.

Если выбранное заявителем заведение не одобрено, то все равно можно направить письмо в соответствующий департамент министерства образования и потребовать, чтобы министерство рассмотрело возможность одобрения этого учреждения. Как следует из инструкции, опубликованной здесь же, вместе с информацией о критериях отбора заявителей, этот письменный запрос должен включать копию учебного плана учреждения (они доступны на сайте учреждения) и следующие компоненты: требования к поступающим; краткое описание предлагаемых программ; длительность избранной программы; присуждаемая квалификация (сертификат, диплом, звание).

После рассмотрения запроса о решении сообщается и заявителю, и в учреждение. В любом случае приводится аргументация, и в случае отказа указывается, где, как и когда решение можно обжаловать.

Возвращаясь к формам поддержки учреждений, хотелось бы отметить, что многие формы непрямой поддержки – фонды, гранты, благотворительность – законодательно закреплены и в России. Отличие, думается, в том, что, во-первых, и студенты, и учебные заведения в Онтарио изначально рассматриваются как активные субъекты, чья деятельность на ниве поиска средств требует регулирования и поддержки, в то время как в России исходным главным и фактически единственным источником финансирования учреждений все еще остается бюджет. Во-вторых, как будет показано далее, в Онтарио детально разработаны правила для поддержки разнообразных учебных нужд студентов, в то время как в России речь идет чаще о «студентах вообще» и значительно чаще – об учреждениях.

В этом плане показательны уставные документы сравнительно недавно созданного в России Фонда поддержки и развития образования – «нового механизма финансирования образовательных учреждений и активизации работы по привлечению внебюджетных средств в систему образования». Интересно, что в его учредительных документах речь идет о (не-)возможности «профинансировать в полном объеме расходы на содержание учебных заведений», возможности «оказания целевой адресной помощи образовательным учреждениям». Интересно, что в списке из 23 задач фонда 2 раза

¹ Для оценки качества программ, присуждающих степень, у университетов и колледжей существуют свои правила, для других программ действуют стандарты министерства.

упомянуты поддержка «работников сферы образования и их семей, студентов и учащихся образовательных учреждений» и 19 раз – «учреждения» [Фонд... 2004]. А студенты себя рассматривают как относительно однородную группу, требующую льгот для удовлетворения не уточненных или малосвязанных с учебой нужд [Основные социальные гарантии... 2000].

Рассмотрим, как правительство Онтарио разрабатывает социальную политику применительно к продолжению учебы после школы.

Социальная поддержка для продолжения учебы после школы

Процедура приема. В России еще не стихла полемика по поводу единого экзамена, и по-прежнему бушуют страсти в период выпускных и школьных экзаменов. В Онтарио с середины 1990-х годов ежегодно зимой желающие обучаться в университете Онтарио подают заявки в единый центр. Туда же школы направляют подробные сведения об успеваемости. Соискатели указывают три специальности в одном или нескольких университетах. Центр пересылает заявки в соответствующие учреждения. Для поступления на специальности, пользующиеся особым спросом, университет может вводить дополнительные требования (например, собеседование). Затем по почте посылаются приглашение-контракт, и счастливые получатели уже определяют, приглашение какого вуза принять. Основанием для такого решения служат, помимо прочего, возможности получения стипендии или скидок в оплате за учебу.

Социальная политика. Исследования, регулярно проводимые статистическим бюро Канады, показали, что канадцы, имевшие низкую успеваемость в выпускном классе, редко продолжали свое образование, в то время как 80 % учившихся «хорошо» поступали в университет или колледж. Поддержка способных – важный компонент социальной политики, и для того чтобы финансовые трудности не препятствовали дальнейшему развитию потенциала таких людей, в Онтарио создан специальный фонд для выдачи стипендии тем студентам, которые в школе учились хорошо.

Образование родителей, как и везде, важно при принятии ребенком решения о том, учиться ли дальше. Те респонденты 18–24 лет, которые считали, что родители ожидают от них продолжения учебы, почти вдвое чаще (в 67 % случаев по сравнению с 34 % среди тех, от кого родители этого не ожидали) сразу после школы шли учиться. Те, у кого хотя бы один из родителей имел образование больше школьного также чаще продолжали учиться по окончании школы (70 % по сравнению с 57 % среди детей, чьи родители были со школьным образованием) [Paying... 2004].

Для преодоления социального неравенства, вызванного происхождением, в 2006 году правительство Онтарио ввело специальную программу для поощрения продолжения учебы детей, чьи родители не имеют послешкольного образования.

Государственная поддержка студентов

Известно, что чем выше доходы семьи, тем больше шансов, что дети школьным аттестатом не ограничатся. И действительно, в Канаде респонденты 18–24 лет из более обеспеченных семей (с годовым доходом в 80 тыс. долларов и более) в 83 % случаев продолжали учиться после школы, в то время как дети из семей с доходом от 55 тыс. до 80 тыс. долларов – только в 75 %, а из семей с доходом ниже 55 тыс. долларов – половина [Paying... 2004].

В Онтарио, как и в других провинциях Канады, существует целый ряд государственных программ, облегчающих финансовое бремя послешкольного образования. Вся система социальных гарантий в этом отношении основывается на следующих предпосылках:

- семья и государство делят ответственность за образование, не являющееся обязательным, выступают в качестве партнеров;
- с ростом образования человека его или ее финансовые возможности растут;
- рост этот происходит не молниеносно, не с каждым курсом, а через несколько лет.

Накопительные образовательные счета. Родители или другие родственники могут открыть для ребенка накопительный счет «Образовательный траст». Взносы делаются до достижения ребенком 18 лет. Ежегодно в него можно вносить до 4 тыс. долларов. В 1997 году государство стало доплачивать ежегодно по 20 % на первые 2 тыс. долларов. С 1997 по 2000 годы рост накоплений на этих вкладах практически удвоился [Milligan, 2002. P. 14].

Можно вносить деньги за пропущенные годы, эти взносы также прирастают на 20 %. Чтобы воспользоваться этими деньгами, надо начать учиться до достижения 21 года и учиться определенный срок¹. Финансирование прекращается по достижении студентами 25 лет. Ежегодные выплаты зависят от давности договора, инвестиционного процента за прошедшие годы, количества лет обучения и количества студентов, учащихся в текущем году². Если использовать эти деньги не по назначению, то все налоговые льготы надо возместить и доплаты вернуть.

Очевидно, что такая государственная помощь в получении высшего образования была нацелена на помощь семьям, которым трудно получать ссуды. Обеспеченные семьи легче получают кредит и, похоже, эта программа не совсем достигла цели.

Понятно, что позволить себе открыть такой счет могут только семьи, имеющие некоторые свободные средства.

¹ Инвестиционный процент и ряд других условий различаются в зависимости от того, с какой компанией заключен договор.

² Подробнее см., например, по-русски: RESP, какой же план предпочесть? / http://www.totrov.com/russian/art_resp_best_plan_r.htm.

Ограничение роста платы за учебу. В последние годы в Онтарио вводятся предельные показатели роста этой платы. В 2006/07 году, например, разрешен рост не более 5 % и то, если только учебное заведение выполняет оба условия: а) участвует в программе, обеспечивающей гарантированный доступ для «студентов из работающих семей», используя на это 30 % от сумм, полученных за счет повышения оплаты, б) если такое повышение ведет к повышению качества программ.

Стипендии. Доля расходов госбюджета на стипендии удвоилась с 1990 по 2000 год и составила 3 % от всех расходов на образование [Heisler, 2002. P. 3]. Интересно, что социальные программы, направленные на выравнивание экономических, культурных и прочих различий среди студентов, никогда не приводят к автоматическим выплатам или другим транзакциям для каких-то социальных групп. Это, кстати, характерное отличие канадских социальных программ и политики в целом от российских программ «целевого назначения» [см., например: Никонова, Четверикова, 2003]. Доступ к средствам основывается, прежде всего, на широком оповещении о возможностях, а затем – на индивидуальной активности заинтересованных лиц – обращение в фонды и написание заявок. Последнее, кстати, не сопряжено ни со сбором справок и ходатайств с печатями, ни с личными контактами с чиновниками. Точность требований, прозрачность критериев отбора, объем, регулярность и форма финансирования, отлаженный механизм подачи и рассмотрения заявок, а также апелляций, в случае неудовлетворенности заявителя, – все это позволяет студентам из самых разных групп общества (малообеспеченных, беженцев, лиц с ограниченными физическими возможностями, многодетных, одиноких родителей, живущих далеко от учебного заведения) находить возможности финансовой поддержки по принципу «с бору по сосенке».

Во-первых, стипендии выдаются студентам чаще всего за особые заслуги, как уже упомянутая стипендия правительства Онтарио «Курс на лучших» (Aiming for the Top), для студентов, которые хорошо учились в школе. Во-вторых, учебные заведения могут выдавать стипендии за спортивные достижения, для продолжения учебы отца-одиночки, для завершения работы над диссертацией и в других случаях: в каждом заведении существует не только большой список возможностей, но и, как правило, штатный сотрудник, вместе со студентами рассматривающий возможности дополнительного финансирования учебы.

В-третьих, правительство «на паях» с учебными заведениями не только финансирует исследовательскую деятельность, но и поддерживает студентов. Например, Онтарийский траст (фонд) «Студенческие возможности» основан на бюджетных средствах и вкладах колледжей и университетов, оказывая финансовую помощь ежегодно свыше 18 тыс. студентов. Благодаря частным средствам, к которым прибавляется равная им сумма из провинциального бюджета, стипендии ежегодно получают более

500 будущих магистров и докторов наук, в том числе 60 иностранных студентов; такая стипендия составляет до 5 тыс. долларов в течение трех семестров.

В отличие от более привычных для отечественного читателя «потолков» (часто довольно низких), свыше которых заработки лишены смысла, так как уменьшаются шансы на получение пособия, социальная политика Онтарио направлена на поощрение самостоятельной предприимчивости и активности получателей стипендий. Им разрешается зарабатывать значительные суммы (до 1 700 долларов в год), которые не засчитываются при расчете стипендии или ссуды. Очевидно, что немонетарная ценность подобного «послабления» чрезвычайно высока – студенты улучшают свое материальное положение, начиная работать, приобретают опыт и связи и тем самым еще лучше готовят себя к дальнейшей карьере. А если студент или студентка еще получает стипендию за хорошую успеваемость, то сумма, не учитываемая в качестве дохода при назначении другой стипендии или выдаче ссуды, может быть увеличена до размера этой стипендии (до 3 500 долларов в учебный год).

Ссуды. Специальные ссуды на учебу были введены более 30 лет назад, когда федеральное правительство в партнерстве с провинциальными помогли миллионам канадцев пойти в колледж или университет, способствуя достижению их (граждан) важных профессиональных или жизненных целей. За эти годы постепенно возрастала роль провинций, ссуды начали выдавать также для обучения в частных заведениях.

За счет ссуд частично или полностью финансируют учебу примерно 40 % студентов. Целый ряд мер на государственном уровне направлен на дальнейшее поощрение займов или отсроченной оплаты учебы студентами. Для этого предлагаются ссуды на федеральном и провинциальном уровнях власти, сертификат на которые выдает министерство образования. Ссуды, предоставляемые в рамках государственных программ, являются беспроцентными до тех пор, пока продолжается учеба.

Получение ссуды. Ссуды никому не выдаются автоматически. Подают заявку будущие студенты через Интернет за 10 недель до начала занятий или раньше, заполняя относительно простую форму с указанием учебной программы и учреждения, а также дохода и структуры семьи. Отмечу, что на сайте для оформления заявки ссылки на упомянутые выше ключевые показатели деятельности учебных заведений с указанием суммы долга и доли невыплачивающих появляются с удивительной навязчивостью.

В ответ на заявку министерством выдается (или не выдается) сертификат на ссуду. Размер ее определяется типом программы (они стоят по-разному: оплата семестра на юридическом факультете может быть в 10 или 20 раз выше оплаты семестра учебы на автосборщика). Кроме того, размер ссуды зависит от дохода и структуры семьи. Семейным и с детьми выдается более крупная сумма, чтобы можно было учиться и достойно жить. Обычно ссуды

выдаются не целиком, а в несколько выплат. Чтобы продолжать получать ссуду, надо посещать занятия (обычно не менее 60 % учебного времени) и удовлетворительно учиться.

Для получения Канадско-Онтарийской интегрированной ссуды заявители должны отвечать следующим требованиям:

- а) быть гражданами или постоянными жителями Канады;
- б) проживать в Онтарио в течение 12 месяцев, не будучи студентами вузов ¹;
- в) поступить или планировать поступить в одобренное (см. выше) заведение;
- г) учебная программа должна быть не менее 12 недель;
- д) посещать не менее 60 % занятий или не менее 40 % для студентов с ограниченными физическими возможностями (последние могут также направить заявку для получения ряда других ссуд);
- е) выплаты по предыдущим ссудам, если таковые есть, должны выплачиваться в срок;
- ж) студенты должны удовлетворительно учиться;
- з) ни один из критериев для «не подлежащих» рассмотрению лиц не должен относиться к заявителям.

Канадские гранты доступа ² для студентов из малообеспеченных семей, называемые Канадский грант тысячелетия, Онтарийский грант доступности, а также Грант доступности Онтарио, выдвигают следующие требования к заявителям:

- а) отвечать всем перечисленным выше требованиям для получения интегрированной ссуды;
- б) первые два гранта выдаются студентам, впервые обучающимся в вузе; третий предназначен для второкурсников;
- в) жить с родителями (родственниками); также выдаются тем, кто на попечении государства или чьи родители умерли;
- г) чистый доход родителей за предыдущий год должен быть в пределах, которые существуют для получения национальной доплаты за ребенка. В семьях с тремя детьми это 35 595 долларов, а для большего числа детей порог выше ³;
- д) учебная программа должна быть как минимум два года и приводить к получению сертификата, диплома или звания; программа не должна требовать предварительной послешкольной подготовки;

¹ В связи с дальнейшей либерализацией требований это требование было отменено в 2005 году.

² Не путать с исследовательским грантом, выдаваемым иногда физическим лицам. Гранты, о которых здесь идет речь, – это программы косвенной поддержки студентов за счет поддержки, скорее, банков, точнее, студенческих ссуд в них.

³ Суммы меняются ежегодно с учетом роста благосостояния населения и инфляции.

е) надо поступить на дневное отделение и обучаться там же («полная схема» обучения) ¹.

В отличие от российской системы поддержки, студенты Онтарио могут учиться не только в этой провинции, по-прежнему получая помощь из бюджета, но и чередовать работу и учебу. Сам набор курсов для каждого семестра студенты определяют индивидуально. Основой для расчета служит число баллов, или кредитов, которые можно заработать, обучаясь по той или иной программе (специальности), и предельное число этих кредитов в течение семестра. От этого же отсчитываются упомянутые 60 % при определении посещаемости, необходимой для получения ссуды.

При этом, поступая в практически любое учебное заведение мира, студенты могут получить канадскую часть Канадско-Онтарийской интегрированной ссуды. Для получения онтарийской части этой ссуды надо поступить в учебное заведение, одобренное правительством Онтарио.

Сумма ссуды основана на оценке материального положения и различается в разных провинциях. Начинается этот расчет с учета прямых расходов на избранную заявителем программу (например, оплата учебы по программе, учебников) плюс расходы на проживание в данном городе и сопутствующие им траты. Эти цены затем сравниваются с доходами, предположительно имеющимися у заявителя. Сюда включаются ожидаемые накопления, благодаря работе летом, предполагаемая помощь родителей, стипендии и пособия, а также другие источники. Если по этой оценке помощь нужна, то выписывается сертификат на ссуду. До 1994 года подобные оценки потребности существенно различались в разных провинциях. Реформа 1995/96 года привела к большей стандартизации, особенно в аспекте расчетов нуждаемости.

Роль банков. Обычно студенты уже имеют счета в каком-нибудь банке. Получив сертификат на ссуду, заявитель относит его в свой банк (при условии, что этот банк участвует в этой государственной программе – об этом чуть позже) и получает ссуду. Участвующие банки не могут отказать в ссуде. Этот подход основан на потребности студентов, а не на их кредитоспособности. Разумеется, деньги не выдаются наличными. Часть, связанная с оплатой семестра, переводится в учебное заведение. А доля, связанная с другими расходами, выдается еженедельно в обозначенных сертификатом пределах.

Процент по ссуде. Во время учебы этот процент выплачивался тем правительством (федеральным или провинциальным, или вместе), которое обеспечило ссуду. До 1995 года проценты по ссуде и гособлигации были эквивалентны между собой. Позже студенты получили право выбора:

¹ Студенты могут выбрать нагрузку «по полной программе» (full-time) или учиться менее интенсивно (part-time), посещать за семестр меньше курсов, что, естественно, дольше. В данном случае речь идет о тех, кто учится «по полной программе»; совмещение учебы с работой применяется широко, так как многие занятия ведутся и в 7 часов утра, и в 22 часа.

платить ли «средний процент ¹ плюс плавающих 2,5 %» или «средний процент плюс фиксированные 5 %».

Возврат ссуды. Менее половины выпускников колледжей и университетов должны были выплачивать ссуды, а через 2 года после выпуска ими было выплачено примерно 40 % этой ссуды, и только от 10 до 15 % выпускников сообщили о трудностях с выплатой ссуды [Finnie, 2001. P. 13]. Считается, что выплата долга не должна превышать 15 % чистого дохода выпускников.

Итак, пока студенты, взявшие специальные ссуды, учатся, государство платит процент по ссуде. Через 6 месяцев по окончании учебы студенты должны консолидировать все свои долги в одном банке, согласовать там схему выплат и начать погашать ссуду. Раньше срок выплаты был для всех 10 лет, независимо от суммы и финансового положения. Это приводило к тому, что ежемесячные выплаты были не одинаковы у разных выпускников. Разумеется, были выпускники, оказавшиеся не в состоянии погашать ссуду. В таких случаях банк переводил долг в федеральный бюджет, откуда выплачивался этот долг и проценты; федеральное правительство затем все же пыталось взыскать этот долг с выпускника. С 1995 года банки приняли на себя риск и получают 5 % аванса за каждую ссуду.

Государственный бюджет предложил несколько способов облегчения выплаты ссуды ². Безработные выпускники получили возможность не платить процент в течение 3 месяцев подряд и в совокупности до 18 месяцев на протяжении срока погашения ссуды. Позже эту возможность получили также лица с физическими недостатками, серьезно заболевшие или низкооплачиваемые выпускники; срок был увеличен до 36 месяцев. Все эти лица могут также добиться снижения суммы, подлежащей погашению. Федеральное правительство продолжает нести ответственность за должников, которые умерли или по иным причинам не могут вернуть ссуду.

Относительно темпов выплаты ссуд регулярно ведется сбор данных. Если бы все выпускники выплачивали ссуды в течение запланированных когда-то 10 лет, то в среднем 20 % начального долга было бы погашено в первые 2 года после выпуска. Фактически же многие выпускники выплачивают его гораздо быстрее. Так, за первые 2 года (точнее, 2 года 6 месяцев, так как первые полгода, как мы помним, проценты выплачивает госбюджет) после окончания учебы выпускники колледжа и бакалавры выплатили в среднем 40 %, магистры выплатили около половины, а доктора еще немногим больше. Такие темпы погашения свидетельствуют о том, что это не такая уж высокая нагрузка на выпускников, особенно с учетом относительно низкой ставки кредитования. Впрочем, во всех группах выпускников «трудность выплаты» среди более поздних когорт выпускников растет, главным

¹ Устанавливается центральным банком и в течение года может корректироваться.

² Подробнее см.: Supporting your choice for postsecondary education. 2006 / <http://www.edu.gov.on.ca/eng/general/postsec/settingout/supporting/#parttime>.

образом за счет роста ссуд. Особенно заметно это изменение среди женщин: в первые 2 года трудностей с выплатой не испытывали 56 % выпускниц колледжей 1986 года и 38 % выпускниц 1995 года. Среди женщин-докторов соответственно 72 % и 57 % [Finnie, 2001. P. 12].

Социальные эффекты стипендий и ссуд

Российские студенты государственных учреждений получают стипендии почти «по определению». Эти, обычно скромные, стипендии выплачиваются в государственных учебных заведениях в равном размере практически независимо от финансового положения студентов и редко существенно увеличиваются благодаря академическим успехам. Очевидно, что такое «размывание» бюджетных средств не удовлетворяет ни власти, ни студентов.

В этом отношении интересна дискуссия по поводу социальных последствий использования стипендий и ссуд в Онтарио. В начале 1990-х годов многие провинции практически свернули программы выдачи грантов для студентов вузов и заменили их разнообразными ссудами. Для сохранения доступности образования для малообеспеченных групп федеральное правительство создало Фонд Тысячелетия, финансирующий стипендии. Упомянутые провинциальные гранты все больше становятся ссудами, а не формами прямой поддержки студентов.

Закономерен вопрос: «А почему государство причастно к ссудам?». Главным основанием для этого является широкое применение кредитов. Члены стабильного общества привыкли брать деньги в долг (и, добавлю, в основном вовремя долги возвращать). В эпоху компьютеризации информация о кредитоспособности практически любого взрослого мгновенно оказывается доступной банкам. Понятно, что кредитоспособность студентов, как правило, невелика. Какие гарантии возврата средств могут предоставить студенты на момент запроса о ссуде? Очевидно, что их способность вернуть одолженные средства не гарантирована. Неудивительно, что банки не хотят рисковать, одалживая деньги студентам, тем более на длительный срок. Опора на банковские кредиты при финансировании учебы приводит к тому, что и общество, и индивиды оказываются в невыгодной ситуации – происходит недовложение средств в послешкольное образование; доступ к нему лиц из малообеспеченных семей крайне ограничен.

Участие государства в подобном финансировании важно и в плане обеспечения равенства, и с точки зрения экономической эффективности вложений. Поэтому целый ряд банков (*одобренных* банков) заключает с властями соглашения о кредитовании учебы. Это не дает банкам никаких иных привилегий, кроме гарантий своевременных выплат и возврата – гарантий, которые не могут предоставить сами студенты (разумеется, есть такие, кто может это сделать, тогда они просто берут ссуды в банках, не направляя заявки в министерство).

Канадские власти, однако, делают больше. Исторически они использовали целый ряд способов для субсидирования стоимости кредитования. Как уже отмечалось, с помощью федерального и/или провинциального бюджетов оплачиваются проценты до окончания учебы, погашаются некоторые расходы, связанные с выплатой ссуды; выплачиваются долги лиц с ограниченными физическими возможностями и некоторых других студентов. В совокупности такие косвенные субсидии студентам оказываются весьма существенными, поскольку они достигают от 30 до 40 % на каждый доллар ссуды.

С учетом значительности средств, вращающихся в системе послешкольного образования, в стране и провинциях не утихает полемика по поводу форм поддержки студентов, особенно в эпоху, когда высшее образование все в большей мере определяет и индивидуальный профессиональный рост, и рост экономического развития страны.

Россияне также без особого восторга отзываются о начале профессиональной жизни, которая обременена долгами, но многие специалисты считают, что наличие таких обязательств – одна из форм развития социальной ответственности и поддержания стабильности в обществе. Аргументы против ссуд звучат и в Онтарио: ведь студенты из малообеспеченных семей к самой идее ссуды относятся не так, как остальные, поскольку в их семьях нет традиции долгосрочных займов. Соответственно, сама идея вложения в собственный человеческий капитал может быть им не очень близка. К тому же, эти студенты не могут рассчитывать на такой же уровень поддержки семьи, как остальные, если позже они будут испытывать трудности при погашении ссуды.

Однако приходится учитывать, что сумма долга, которая накапливается примерно у 40 % студентов ко времени окончания вуза, соизмерима с суммой, в которую обходится новый автомобиль, успешно рекламируемый среди тех же выпускников (и тоже приобретаемый в рассрочку).

Есть и такие сторонники ссуд, которые выступают против участия бюджета в ссудах и при этом опираются на следующие соображения:

- высшее образование – это в целом надежная инвестиция в человеческий капитал; в течение всей жизни оно обеспечивает хорошие заработки, из которых можно эффективно финансировать учебу;
- образование в колледжах и университетах и без того получает существенные субсидии (плата за учебу покрывает только часть фактических расходов); эти субсидии представляют собой отъем денег у всех налогоплательщиков и передачу их индивидам – большей частью выходцам из обеспеченных семей или которым в будущем обеспечены заработки выше средних;
- без участия государства в поддержке ссуд студенты не получают доступа к «дешевым деньгам» и, следовательно, будет взято меньше ненужных или невозвращенных ссуд;

- доступность ссуд могла бы быть более широкой, а правила заимствования – более либеральными, если бы студенты сами компенсировали полную стоимость ссуд.

Рассмотрим, как выглядит использование прямых (стипендии, гранты) и непрямых (ссуды и их поддержка) выплат, и каков социальный эффект каждого вида. Подсчет расходов и федерального, и провинциального бюджетов на финансовую помощь студентам показывает, что в ссуды вкладывается больше, чем в гранты. Но что происходит с вложенными суммами? Гранты и стипендии – это прямая передача денег индивидам. При рассмотрении заявок на стипендии нуждаемость оценивается на основании данных о семье (*истории* индивида). А поскольку ни один критерий отбора не является совершенным, некоторые стипендии неизбежно достаются не обязательно тем, кто в них особенно нуждается (потому что, например, их получатели происходят из обеспеченных семей или у них есть доступ к другим источникам для платы за учебу). Стипендии нередко поддерживают в равной мере всех – более или менее состоятельных, более или менее усердных.

Иными словами, получатели стипендий не обязательно «нуждаются», особенно в долгосрочной перспективе. Многие из них вполне могут в будущем оказаться не просто платежеспособными, но вполне зажиточными. Иные получатели стипендий могли бы вернуть хотя бы часть полученных сумм из средств, которые они заработают позже, успешно развивая свою профессиональную карьеру благодаря высокой квалификации, полученной вследствие высшего образования. Разумно ли финансирование таких людей на безвозмездной основе? Ведь средства, выплаченные им, уходят из бюджета безвозвратно ¹...

Напротив, средства, вложенные в ссуды, во многих случаях возвращаются и могут быть эффективно использованы вновь. Тем самым выдача ссуд может обеспечить последовательное участие большего числа лиц и иметь большее значение для расширения доступа к высшему образованию. Да, не все студенты погашают ссуду. Возможность вернуть одолженные средства, как уже отмечалось, связана с фактическими заработками, точнее, доходами (учитывается состав семьи, то есть чаще всего это партнеры / супруги и дети). Программы поддержки ссуд требуют возврата (хотя бы частичного) средств, из которых было авансировано их образование, от тех выпускников, которые могут платить.

Важное различие между стипендиями и ссудами заключается в применяемых подходах: если стипендии выдаются на основании прошлого (предыдущих достижений, материального положения семьи, из которой происходит заявитель), то ссуды предназначены тем, кто сталкивается или столкнется с трудностями в *процессе* учебы. То есть ссуды отзываются не на прошедшие, а на текущие ситуации. Более низкая общая стоимость ссуд бу-

¹ Если, разумеется, не считать налогов с этих средств и того, что они участвуют в экономике.

дет означать, что больше денег будет в обороте для помощи студентам, которым она действительно необходима, и в течение большего периода [Маркуччи и др., 2003].

Система ссуд имеет важное воспитательное значение, поскольку дает понять более способным студентам, что нуждающимся будет обеспечено финансирование, и что большой долг по окончании не станет для них проблемой. Это сильный стимул для детей из средне- и малообеспеченных семей для вложений в их будущее. Система ссуд столь привлекательна еще и потому, что позволяет вкладывать справедливо и эффективно и в расширение экономических целей (за счет помощи в создании высококвалифицированной рабочей силы) и за счет достижения социальной справедливости (поддерживая шансы тех из малообеспеченных семей, которые могут заслужить дополнительное финансирование со стороны государства).

Таким образом, система ссуд, особенно для первокурсников, является расширенной и эффективной поддержкой для индивидов, инвестирующих в свое будущее путем оплаты своего послешкольного образования. Показательно, что большинство заинтересованных лиц, прежде всего сами студенты, считают, что ссуды положительно сказываются на доступности образования, успеваемости студентов и эффективности образования [Skolnic, 2005. P. 34].

Нелегким и затяжным оказывается переход российского государства от социального патернализма, а населения – от социального иждивенчества к социальному государству и сообществу ответственных граждан. Проблемы, возникающие в связи с этим, касаются многих сфер и весьма заметны в области высшего образования. Вопросы социальной поддержки в сфере образования настоятельно требуют решения в эпоху, когда высококвалифицированная рабочая сила является исключительно важной для повышения конкурентоспособности страны на мировом рынке. В эпоху глобализации, когда экономика основана на знаниях, получившие послешкольное образование процветают, оказываются в авангарде, в то время как менее образованные все чаще утрачивают позиции в мире труда и капитала. Так, например, между 1990 и 1998 годами в Канаде появилось свыше 2 млн новых рабочих мест, требующих высшего образования, а число рабочих мест для лиц со школьным образованием снижается [Heisler, 2002. P. 4].

Плата за образование растет не только в России. Семьи студентов и сами студенты и в России тоже могут иметь ряд возможностей для обеспечения дальнейшего образования. Хочется надеяться, что рассмотренные здесь аспекты социальной политики в Онтарио, направленной на уравнивание возможностей доступа к послешкольному образованию, обзор плюсов и минусов стипендий и ссуд дадут не просто некоторую пищу для пытливого ума исследователей, но и подскажут возможные решения тем, кто принимает участие в выработке стратегии образовательной политики.

Список литературы

Государственная социальная политика и стратегии выживания домохозяйств / Под ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2002.

Маркуччи Н., Джонстоун П., Брюс Д. Политика платы за обучение в сравнительной перспективе: теоретические и политические обоснования // Университетское управление. 2004. № 3(31). С. 81–88.

Никонова Л. С., Четверикова М. Н. Адресная социальная защита: опыт муниципальных образований. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.

Платное образование. О журнале . 2002 / <http://www.platobraz.ru/about.shtml>.

Основные социальные гарантии, предоставляемые студентам в Российской Федерации. Последняя разработка учебно-правовой комиссии профкома студентов физического ф-та МГУ, 2000 / <http://www.opk.msu.ru/information/stud/laws.htm>.

Фонд поддержки и развития образования. О фонде. 2004 / <http://fro.ed.gov.ru/about.htm>.

Ярская В. Н. Социальная политика, социальное государство и социальный менеджмент: проблемы анализа // Журнал исследований социальной политики. 2003. Том 1. № 1. С. 11–28.

Education indicators in Canada. Canadian Education Statistics Council, 2003. Toronto: Council of Ministers of Education Canada / <http://www.cesc-csce.ca/pceip/PCEIP2003en.pdf>.

Finnie R. Measuring the Load, Easing the Burden: Canada's Student Loan Programs and the Revitalization of Canadian Postsecondary Education // C. D. Howe Institute Commentary. 2001. № 155. November.

Heisler P. Promoting Access to Postsecondary Education // Caledon Institute of Social Policy. Commentary July 2002. P. 1–5.

Milligan K. Tax preferences for education savings // C. D. Howe Institute Commentary. 2002. № 174. November. P. 1–38.

Paying for Higher Education // Education Matters. 2004. № 9 / <http://www.statcan.ca/english/freepub/81-004-XIE/200409/peps.htm>.

Skolnik M. L. Discussion of Some Issues Pertaining to the Structure of Postsecondary Education in Ontario and Some Suggestions for Addressing Them // College Quarterly. Winter 2005. Vol. 8. № 1. P. 11–14.

Ирина Анатольевна Бутенко
д. с. н., старший советник
Совета по качеству образования при правительстве Онтарио,
Торонто (Канада)
электронная почта: irene.butenko@sonicwebmail.com
irene.butenko@peqab.edu.gov.on.ca
