

# 2

## ВЫСШАЯ ШКОЛА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН В НОВЫХ УСЛОВИЯХ ФИНАНСИРОВАНИЯ

В рамках подготовки к исследованию различных моделей адаптации российских вузов к происходящим интенсивным изменениям социально-экономической среды и выработки рекомендаций по оптимизации этих моделей применительно к конкретным типам вузов и особенностям условий их деятельности был проведен анализ зарубежной литературы, посвященной вопросам организационно-финансовой деятельности высших учебных заведений (Приложение 1 к гл. 2).

В данном обзоре представлены принципы и механизмы государственного (бюджетного) финансирования систем высшего образования в Западной Европе, постсоциалистических странах Центральной и Восточной Европы, США, Австралии и Новой Зеландии. Вне поля зрения остались (в силу малой доступности литературы или ее вторичного характера) такие страны, как Япония, Южная Корея, Сингапур, Китай, Мексика, Чили, ЮАР, чьи новации в этой области в последние годы вызывают большой интерес исследователей. Однако ни временные рамки Проекта, ни его задачи не предполагали столь комплексной и всеобъемлющей работы.

Разнообразие образовательной политики, детали механизмов финансирования, связанные с разным уровнем развития образовательных систем и решаемыми социальными задачами, могли отодвинуть на второй план основную цель — проследить эволюцию моделей финансирования государством системы высшего образования под углом зрения расширения его доступности для молодежи из различных социальных слоев и групп населения, а также механизмы использования финансовых инструментов для решения задач повышения качества образования в университетах и эффективности использования ресурсов в образо-

вательной сфере — финансовых, материальных, кадровых. Вместе с тем объектом изучения были и методы привлечения в систему высшего образования дополнительных (небюджетных) средств самими университетами. При этом весьма важным представлялся ответ на вопрос о том, как государство своей политикой финансирования вузов может влиять (позитивно или негативно) на приток негосударственных ресурсов, направляемых обществом (работодателями, домохозяйствами, самими учащимися индивидами, благотворительными организациями и фондами, спонсорами) в образовательную сферу. Одновременно, поскольку в Проекте исследовались адаптационные стратегии деятельности российских вузов, рассматривались подходы зарубежных университетов, прежде всего государственных, к решению аналогичных проблем.

Еще одна задача данного обзора состояла в том, чтобы разрушить широко бытующие в российском обществе представления о полной платности или, напротив, полной бесплатности высшего образования за рубежом. Даже в такой славящейся своим платным образованием стране, как США, университеты, как правило, получают до 50% своих средств из федерального бюджета и бюджетов штатов, что позволяет им сокращать плату за обучение для всех студентов и поддерживать студентов из малообеспеченных семей.

В Великобритании в связи с резким увеличением численности студентов университетов правительство в 1997 г. пошло на беспрецедентную для этой страны реформу — замену стипендий для оплаты проживания студентов в университетских кампусах выдачей образовательного кредита на эти цели всем нуждающимся (реформа Дилинга). При этом само высшее образование как таковое осталось во многом бесплатным, финансируемым из бюджета страны. Эта мера привела к неожиданным для правительства последствиям — резкому снижению территориальной мобильности студентов, массовому невозвращению взятых образовательных кредитов, гарантированных государством (т.е. повышением нагрузки на бюджет), ухудшению использования студенческих общежитий, что серьезно осложнило финансовое состояние многих университетов. Спустя пять лет после начала реформы английское правительство под давлением Национального профсоюза студентов пытается найти компромисс между стипендиальным обеспечением

ем студентов и развитием образовательного кредита. Этот пример, как и многие другие, рассмотренные в обзоре, призван показать, что под одним и тем же термином в разных странах могут скрываться разные в экономическом смысле процессы, связанные с культурными традициями и национальными особенностями развития в них образовательных систем. Так, для Великобритании традицией являлось то обстоятельство, что, поступая в университеты, юноши и девушки должны были начинать самостоятельную жизнь в отрыве от семьи<sup>1</sup>. Отход от данной традиции имел весьма серьезные политические и социальные последствия.

Во многих случаях объем бюджетного финансирования тех или иных начинаний университета напрямую зависит от вклада, который учебное заведение само готово внести в их реализацию. Как правило, вклад государства растет пропорционально росту расходов вуза. В силу этого университеты строят свои программы привлечения средств, исходя из долгосрочных приоритетов, согласованных с правительством (федеральным, региональным и/или местным — в зависимости от того, как организовано бюджетное финансирование высшей школы в данной стране).

Обзор показал, что, несмотря на различия, университеты всех стран в последние годы сталкиваются с серьезными финансовыми трудностями, с сокращением бюджетного финансирования и необходимостью активнее привлекать негосударственные средства. Высшая школа все более активно начинает продажу образовательных услуг на образовательном рынке, с одной стороны, и одновременно учиться привлекать дополнительные финансовые ресурсы, развивая взаимодействие с бизнесом, местным сообществом, фондами и другими некоммерческими организациями. С другой стороны, все большую роль в финансовом благополучии учебных заведений начинают играть заказы на научные исследования, разработка новых методов и технологий обучения.

Диверсификация деятельности университетов, их превращение в центры экономического и социального развития территорий налагают более высокие требования на качество управле-

---

<sup>1</sup> Для многих состоятельных семей это отделение начинается уже со школы, хотя в настоящее время эта традиция уже не выдерживается столь строго. Однако институт закрытых школ с отдельным обучением мальчиков и девочек сохраняется до сих пор.

ния университетами, на уровень профессионализма их менеджеров. В этой связи в данном обзоре большое внимание уделяется эволюции управленческих методов в высшей школе зарубежных стран.

## 2.1 | Адаптация вузов зарубежных стран к сокращению государственной финансовой поддержки

Высшие учебные заведения зарубежных стран выработали различные методы адаптации к условиям ограниченности бюджетного финансирования, нехватке средств, выделявшихся государством на высшее образование в 1990-е годы. Эти методы можно условно разделить на три группы в зависимости от конкретных целей, которых стремились достичь университеты от их использования.

*Первая группа* — методы повышения использования имеющихся у вузов финансовых ресурсов, снижения издержек по организации обучения.

*Вторая группа* — меры, призванные обеспечить получение государственного финансирования, в частности, направленные на достижение вузами таких показателей деятельности, которые являются условием выделения государственных средств в прежнем и даже большем объеме.

*Третья группа* — методы, обеспечивающие увеличение частных источников финансирования, как традиционных, так и новых. Речь идет об увеличении доходов от платы за обучение (в частности, за счет активизации усилий по привлечению студентов, в том числе иностранных, и предотвращению их отсева), от контрактов с частными фирмами на проведение научных исследований и подготовку кадров, а также о привлечении частных пожертвований. Особое внимание вузы уделяют поиску дополнительных частных источников финансирования путем организации новых направлений и форм образовательной и других видов деятельности (непрерывное обучение взрослых, дистанционное обучение, международная коммерческая деятельность вузов, развитие партнерских отношений с местным сообществом).

Разделение методов адаптации на три группы является довольно условным, поскольку некоторые методы могут быть отнесены к разным группам. Так, привлечение дополнительного числа студентов обеспечивает увеличение доходов вузов из частных источников (плата за обучение) и получение определенного объема государственного финансирования. Организация дистанционного обучения обеспечивает (после первоначального роста затрат) экономию в долгосрочной перспективе издержек на организацию обучения и возможность привлечения новых контингентов студентов, новых частных источников финансирования. Привлечение вузами корпоративных партнеров для проведения научных исследований нередко обеспечивает поступление не только частных, но и государственных средств.

Тем не менее такое разделение методов представляется оправданным, поскольку в большинстве случаев позволяет представить основную направленность адаптационной деятельности.

Различные типы зарубежных вузов (государственные и частные, обеспечивающие различный уровень подготовки и пр.) используют эти адаптационные методы в разных сочетаниях, причем иногда тот или иной тип выходит на первый план.

Так, в США государственные вузы, чье финансовое положение (в отличие от частных вузов) во многом зависит от государственной поддержки, и прежде всего от поступления средств из бюджетов штатов, особое внимание уделяют тому, чтобы показатели их деятельности соответствовали критериям выделения такого финансирования. Государственные и частные вузы США активно участвуют в деятельности по привлечению частных пожертвований (наибольших успехов в этом достигли ведущие исследовательские университеты). Для местных же двухгодичных колледжей особое значение в обеспечении стабильности их финансового положения имеют поддержание тесных связей с местными властями, местным сообществом и удовлетворение их конкретных запросов.

Общим для различных типов вузов в их стратегии адаптации к условиям сокращения государственной финансовой поддержки является активизация усилий по повышению эффективности использования ресурсов и по привлечению частных источников финансирования — средств домохозяйств, фирм, различных фондов и организаций. Усиливается конкуренция между вузами за привлечение средств частного сектора, студентов и их семей.

Основными направлениями использования трех указанных групп адаптационных методов являются следующие:

1. Многие факторы препятствуют снижению издержек на обучение. В большинстве случаев они являются для вузов трудно-преодолимыми. Косвенно об этом могут свидетельствовать данные о росте стоимости обучения за 1987—1996 гг. Например, стоимость обучения в государственных четырехгодичных колледжах США выросла на 109%. В настоящее время многие западные эксперты полагают, что в перспективе добиться снижения затрат на обучение можно в значительной мере путем развития дистанционного образования на базе Интернета. По расчетам американских экспертов, при эффективном использовании учебных помещений организация дистанционного обучения позволит принять на учебу на треть больше студентов за счет проведения четверти учебных занятий в рамках каждого курса не в обычном классе, а в онлайн-режиме. Это должно обеспечить экономию удельных издержек на обучение.

2. Вузам приходится уделять все больше внимания тому, чтобы показатели их деятельности соответствовали требованиям выделения государственного финансирования. А эти требования постоянно ужесточаются. Так, в США в последние годы начинают использоваться новые модели финансирования государственных вузов из бюджетов штатов. В трети американских штатов уже действуют системы, предполагающие финансирование государственных колледжей в соответствии с определенными показателями их деятельности.

Например, в 1996 г. в штате Южная Каролина была утверждена новая система финансирования государственных колледжей — финансирование по результатам деятельности (*performance funding*), предполагающая использование широкого круга такого рода показателей (37). Среди них: данные, характеризующие качество обучения и квалификацию преподавателей; удельный вес студентов, получающих после установленного срока дипломы бакалавра и магистра, в общем контингенте; доля выпускников, получающих работу после окончания колледжа, в общей численности выпускников; связи колледжа с деловым миром. Государственные колледжи штата уже не смогут получать финансирование из его бюджета только на основе численности обучающихся

в них студентов (как это пока происходит в большинстве штатов). В США обсуждаются перспективы введения аналогичных моделей финансирования в других штатах.

3. Одним из основных направлений адаптационной стратегии вузов является борьба за увеличение объема средств, поступающих к ним в виде платы за обучение. Речь идет о вузах, где эта плата взимается. Что касается тех государственных вузов, в которых плата за обучение не взимается, в частности, вузов стран Центральной и Восточной Европы, то ряд министров образования этих стран, а также ректоры и преподаватели государственных университетов считают введение платы за обучение необходимым условием выживания этих учебных заведений в условиях сокращения государственной поддержки.

В США в последние десятилетия плата за обучение повышалась как в государственных, так и в частных вузах. Американские эксперты считают это реакцией на сокращение их государственного финансирования.

Многие вузы активизируют усилия по привлечению студентов и недопущению их оттока (для этого, в частности, американские колледжи пытаются вовлечь студентов в жизнь своего учебного заведения, предоставляют им финансовую помощь при условии продолжения учебы вплоть до получения диплома).

Все больше внимания вузы зарубежных стран уделяют привлечению иностранных студентов, поскольку они оплачивают обучение из собственных средств. В этой области ощутимо усиливается конкурентная борьба между вузами. От привлекательности вуза для иностранных студентов все больше зависят его финансовое положение, престиж, оценка эффективности деятельности.

Растет значение доходов вузов, поступающих от организации непрерывного обучения взрослых.

Средства, получаемые за обучение взрослых, становятся важным источником доходов государственных вузов западноевропейских стран в условиях, когда студенты традиционных программ не платят или платят очень немного за свое образование. Деятельность, например, университета Барселоны в области организации непрерывного обучения ежегодно приносит 21 млн дол. Эти доходы используются для закупки нового оборудования и поддержки университетских исследований. Из всех западноевропейских стран наибольшее развитие непрерывное образование получило в

Финляндии, Норвегии, Великобритании и Франции. Перед европейскими университетами стоит задача увеличить свою долю на рынке непрерывного образования, лидирующее положение на котором пока занимают частные учебные центры, промышленные ассоциации и частные фирмы. Так, доходы университетов Франции от организации непрерывного образования составляют 240 млн дол. в год, что составляет лишь 10% рынка образовательных услуг для взрослых на послешкольном уровне.

По мнению многих экспертов, если университеты западноевропейских стран не смогут компенсировать ожидаемое сокращение численности студентов за счет расширения программ непрерывного обучения взрослых, финансовое положение этих вузов значительно ухудшится.

Важное место в решении финансовых проблем отводится привлечению вузами частных средств, которые используются на различные цели — финансирование вузовских научных исследований, оказание финансовой помощи студентам, оплату текущих расходов вузов, поддержание материально-технической базы учебных заведений и пр.

Так, вузы США, столкнувшись с сокращением государственной финансовой поддержки, уменьшением доли расходов штатов на финансирование высшего образования, стали уделять особое внимание привлечению частных финансовых средств. Деятельность американских университетов и колледжей в этой сфере многообразна. Они проводят специальные кампании по привлечению частных пожертвований (от выпускников прошлых лет и других частных лиц, различных фондов, частных фирм и т.д.), устанавливают партнерские отношения с частными фирмами для финансирования научных исследований и пр.

Американские университеты и колледжи проводят целенаправленные кампании, длящиеся иногда до 6—7 лет, по привлечению частных пожертвований. Такие кампании детально планируются, определяются их этапы, конкретные цели (сумма пожертвований) и пути достижения, с потенциальными спонсорами ведется активная работа. Вузы активно лоббируют принятие налоговых законов, которые должны содействовать росту их спонсорской поддержки. Кампании по привлечению средств различных категорий вузов (исследовательские университеты, вузы, имеющие право присваивать степень магистра, четырехгодичные и двухгодичные колледжи) неодинаковы по масштабам, ориен-



тируются на разный контингент спонсоров, однако особое внимание уделяют привлечению пожертвований от выпускников своих вузов прошлых лет. В 1998 г. из общей суммы частных пожертвований в размере 18,4 млрд дол. 30% поступили в вузы от выпускников прошлых лет, 24% — от других частных лиц, 21% — от различных фондов, 18% — от частных корпораций. Больше всего пожертвований поступает исследовательским университетам. Между учебными заведениями растет конкуренция за привлечение частных пожертвований.

Следует отметить, что высшие учебные заведения стран Западной Европы, в отличие от университетов и колледжей США, уделяют меньшее внимание привлечению частных пожертвований. Частично это объясняется различиями в налоговом законодательстве.

Установление и развитие партнерских отношений университетов с местным сообществом становится важным условием обеспечения их финансовой стабильности. В последние годы в странах Западной Европы университеты устанавливают все более тесные связи с местным сообществом, что выгодно обеим сторонам. Местные власти и деловые круги заключают с университетами контракты на проведение исследований, которые должны повысить конкурентоспособность местной экономики, на разработку программ городского экономического развития, а также на организацию программ повышения квалификации и переподготовки кадров. Университеты охотно идут на предоставление такого рода услуг, поскольку это обеспечивает им получение значительных дополнительных доходов.

Рассмотрим более подробно различные направления адаптационной стратегии вузов в условиях сокращения государственной финансовой поддержки высшего образования в 90-е годы XX в. в разных регионах мира.

## 2.2 | Страны Западной Европы

В последнее десятилетие XX в. высшее образование большинства западноевропейских стран сталкивалось с острыми финансовыми проблемами. В этот период высшую школу охватил финансовый кризис, связанный прежде всего с замед-

лением роста государственной поддержки университетов, которое происходило одновременно с увеличением численности студентов. Государство взяло курс на то, чтобы переложить определенную часть расходов по финансированию высшего образования на студентов и их семьи, а также выпускников вузов, внося соответствующие изменения в механизм финансирования высшего образования: речь идет о введении платы за обучение, изменении условий предоставления стипендий, развитии системы образовательных кредитов и т.д. Государство также стимулировало более активное вовлечение частных фирм в финансирование высшего образования, участие работодателей в поддержке подготовки кадров для их предприятий. Система высшего образования Западной Европы все более активно втягивалась в рыночные отношения. В условиях острой нехватки финансовых ресурсов учебные заведения высшего образования были вынуждены активизировать усилия по поиску дополнительных частных источников финансирования своей деятельности, по повышению эффективности использования имеющихся у них ресурсов. Перед высшей школой европейских стран встала сложная задача — обеспечить высокое качество высшего образования и широкий доступ к нему в условиях нехватки финансовых ресурсов.

### Основные направления реформ финансирования высшего образования в странах Западной Европы

В послевоенный период в системах высшего образования стран Западной Европы произошли существенные сдвиги. За 40 лет (с середины 1950-х до середины 1990-х годов) численность студентов почти во всех западноевропейских странах увеличилась более чем в 10 раз. Произошел переход от элитарной системы к массовой системе высшего образования, охватывающей ныне в разных странах Западной Европы от 1/3 до 2/3 выпускников средней школы. Этот рост сопровождался значительными структурными изменениями в системе высшего образования (так, наряду с традиционными университетами возникли учебные заведения, дающие более специализированную, профессионально ориентированную подготовку).

В странах Западной Европы доля государства в финансировании высшего образования значительно выше, чем, например, в США. В ФРГ, Австрии и Италии доля государственного финансирования в расходах на высшее образование составляла в середине 1990-х годов около 90%, в Великобритании, Португалии и Финляндии — примерно 80%, в Дании, Швеции и Ирландии — примерно 2/3 (в США соответствующий показатель равен 50%). Удельный вес государственных расходов на высшее образование в ВВП в большинстве европейских стран (за исключением Франции и южноевропейских стран) в середине 1990-х годов превышал 1% (наиболее высок он в Финляндии, Норвегии, Дании и Нидерландах). За период с начала 1960-х годов этот показатель увеличился в 2—3 раза.

В 1970-е—1990-е годы университетский сектор высшего образования западноевропейских стран стал подвергаться весьма жесткой критике со стороны общественности за неспособность учитывать потребности рынка труда, неэффективное управление и высокие затраты. В 1980-е—1990-е годы были введены различные процедуры оценки деятельности университетов, произошло уменьшение средств, выделяемых вузам государством (в расчете на одного студента). В 1970-е—1990-е годы соотношение государственных расходов на высшее образование в расчете на одного студента и ВВП в расчете на душу населения в большинстве западноевропейских стран снижалось. В результате такой динамики государственного финансирования западноевропейские университеты уже с 1970-х годов сталкиваются с углубляющимся финансовым кризисом. Но лишь относительно недавно (в 1990-е годы) целесообразность сохранения традиционной системы финансирования высших учебных заведений, основанной почти полностью на государственной поддержке, стала подвергаться сомнениям на официальном уровне.

До 1980 г. обучение в высшей школе западноевропейских стран (за редким исключением) было практически бесплатным. Кроме того, в ряде стран студенты получали стипендии, дававшие возможность компенсировать часть своих затрат на проживание в университетских кампусах во время учебы. В 1980-е—1990-е годы в условиях обострения бюджетных проблем произошли серьезные изменения в сфере финансирования высшего образования. Бесплатным оно осталось для студентов далеко не всех западноевропейских стран. Во второй половине 1990-х годов страны Западной Европы можно было условно разделить на три группы:

страны с бесплатным обучением в университетах: ФРГ, Австрия, Дания, Финляндия, Греция, Норвегия, Великобритания (до 1998/99 уч. г.), Швеция;

страны с невысокой платой за обучение (Франция);

страны с высокой платой (Бельгия, Испания, Ирландия, Италия, Нидерланды, Швейцария).

Между странами Западной Европы существуют различия не только в отношении оплаты обучения в университетах, но и в сфере предоставления государственной финансовой помощи студентам. Нет четкой связи между размерами платы за обучение и государственной финансовой помощью. При этом ситуация в этой сфере не отличается стабильностью ни в одной из западноевропейских стран.

Реформы систем финансирования высшего образования в странах Западной Европы в 1990-е годы были нацелены на усиление рыночных тенденций в этой сфере. В качестве их обоснования выдвигался тезис о том, что традиционная государственная система финансирования высшего образования не обеспечивает нужного объема финансовых средств, равенства образовательных возможностей (принося выгоды прежде всего наиболее обеспеченной части населения), эффективности, адекватного учета экономических и социальных потребностей.

Рост финансовой самостоятельности высших учебных заведений привел к диверсификации источников доходов вузов, увеличению в них доли платы за обучение и поступлений от различных контрактов с бизнесом и государственными структурами. Растет значение государственного финансирования, поступающего университетам через потребителей услуг образования, т.е. студентов, в соответствии с их выбором (ваучеры), уменьшается роль субсидий. Возникают новые механизмы финансирования, “следующего” за студентами в соответствии с их выбором учебного заведения. Тем не менее в большинстве западноевропейских стран государственное финансирование остается наиболее важным источником доходов вузов.

В ряде стран были введены системы финансирования вузов на конкурсной основе. Сначала это касалось финансирования научных исследований, а потом (в отдельных случаях) и финансирования преподавательской деятельности.

В 1980-е годы в странах Западной Европы были разработаны специальные системы оценки преподавательской и научно-исследовательской деятельности вузов. От такой оценки в определенной мере зависит объем получаемых университетами бюджетных средств (например, от качества преподавания и научно-исследовательской деятельности зависят возможности получения дополнительного финансирования и т.д.).

Крупное изменение в системе финансирования высшего образования было связано с включением в нее образовательных кредитов. Предоставление таких кредитов означает перекладывание части расходов на высшее образование на потребителей, поскольку их введение обычно сопровождается сокращением государственного финансирования.

Рыночные реформы финансирования высшего образования в первую очередь влияют на его доступность. Увеличение расходов семей по оплате обучения своих детей в высшей школе может негативно сказаться на доступности высшего образования для низших групп населения по доходам. В силу этого вырабатываются специфические механизмы адресной социальной поддержки студентов из низкодоходных семей.

Замена образовательными кредитами других механизмов финансирования высшего образования означает увеличение риска для их получателей. Во-первых, возникает риск, что хотя студенты могут и не завершить обучение или не завершить его в срок, им все равно придется возвращать кредит. Во-вторых, начиная учебу, студенты еще точно не знают, какое влияние она окажет на их будущие доходы. Студенты из семей с низкими доходами могут не захотеть брать в долг, поэтому для них доступность высшего образования уменьшится. Однако определенные схемы предоставления кредитов, предусматривающие возврат задолженности по ним с учетом будущих доходов выпускников вузов, минимизируют такого рода риски, поэтому их введение не должно приводить к снижению доступности высшего образования.

Для того чтобы обеспечить повышение эффективности системы высшего образования и одновременно не допустить уменьшения его доступности для семей с низкими доходами, необходимы следующие меры в сфере его финансирования.

Следует заключать долгосрочные соглашения между вузами и государством, предусматривающие финансирование различных специальных программ, нацеленных на сохранение доступности высшего образования для малообеспеченного населения, представителей национальных меньшинств.

При предоставлении субсидий и кредитов на обучение необходимо учитывать доход студентов, выпускников вузов и их семей. В частности, следует предоставлять такие образовательные кредиты, выплата задолженности по которым осуществляется в зависимости от доходов выпускников университетов (такая схема была введена в Австралии в 1989 г.). Если доход выпускника не достигает определенного минимального уровня, выплата задолженности должна откладываться.

В 1990-е годы в западноевропейских странах произошли следующие конкретные изменения в финансировании высшего образования. В ряде стран (Великобритании, ФРГ, Дании) активно обсуждались перспективы введения платы за обучение в высшей школе. В Великобритании, где дискуссия была наиболее острой и продолжительной, пришедшее к власти лейбористское правительство обнародовало (в 1997 г.) проект реформы финансирования высшего образования. В соответствии с этой реформой в 1998/99 уч. г. была введена плата за обучение для студентов полного курса обучения. Одновременно в тех западноевропейских странах, где плата за обучение в вузах высока (Ирландия, Португалия), обсуждались перспективы ее снижения.

Что касается других западноевропейских стран, то в ФРГ на протяжении последних нескольких лет идет подготовка очередной реформы высшей школы, необходимость проведения которой ощущается весьма остро в условиях приспособления университетов восточных земель Германии к системе образования, сложившейся в Западной Германии, а также нарастания финансовых трудностей.

В Австрии, как отмечают западные эксперты, социальные и политические традиции препятствуют проведению рыночных реформ финансирования высшего образования. В Финляндии произошли значительные изменения в финансировании высших учебных заведений. В частности, оно увязывается с различными показателями деятельности университетов; государственные средства распределяются между ними на конкурсной основе. Во Фран-

ции (стране с наибольшей централизацией финансирования и управления в сфере высшего образования среди всех западноевропейских стран) в последние годы отмечаются процессы децентрализации, а также диверсификации источников финансирования вузов. Широкое распространение получает контрактная система.

Остановимся на конкретных направлениях адаптации вузов западноевропейских стран к условиям сокращения государственной финансовой поддержки и необходимости активного привлечения дополнительных источников финансирования их деятельности.

### Организация непрерывного образования взрослых и установление контактов с частными фирмами

В настоящее время в западноевропейских странах все более широкое распространение получает организация непрерывного обучения взрослых — на различных краткосрочных семинарах, вечерних курсах и т.п. Организация непрерывного обучения обеспечивает вузам поступление дополнительных финансовых ресурсов, остро необходимых им в условиях нехватки средств, выделяемых государством на развитие образования.

Некоторые университетские программы непрерывного образования специально предназначены для работников определенных компаний или государственных агентств, другие же программы доступны для всех. Получаемые по указанным программам средства становятся важным источником доходов государственных вузов в условиях, когда во многих странах обучающиеся по полному курсу студенты традиционных программ этих вузов не платят или платят очень немного за свое обучение.

По оценкам западных экспертов, в большинстве европейских стран университеты обеспечивают организацию лишь небольшой части программ послешкольного обучения взрослых. В основном такое обучение проводится частными учебными центрами, промышленными ассоциациями и в рамках внутрифирменных программ подготовки. Перед университетами стоит задача увеличить свою долю на рынке непрерывного образования.

В 1991 г. была создана Сеть непрерывного образования европейских университетов (European Universities Continuing Education Network), объединяющая 160 учреждений высшего образования из 27 стран. Эта организация помогает своим членам разрабатывать программы непрерывного образования и лоббировать их продвижение на национальном и европейском уровнях. Ассоциация европейских университетов (Association of European Universities) также уделяет растущее внимание непрерывному образованию.

Из всех западноевропейских стран наибольшее развитие непрерывное образование получило в Финляндии. С 1980-х годов в 21 государственном университете страны действуют центры непрерывного обучения. В Финляндии, население которой составляет 5 млн человек, 150 тыс. молодых людей учатся по традиционным вузовским учебным программам, а 200 тыс. взрослых обучаются по послешкольным программам непрерывного образования.

Норвегия, Великобритания и Франция также входят в число лидеров в сфере организации непрерывного образования. Тем не менее даже в этих странах университетам предстоит сделать еще очень много для удовлетворения растущего спроса на программы такого обучения.

Доходы университетов Франции от организации программ непрерывного образования составляют примерно 240 млн дол. в год. Но это лишь 10% всего рынка образовательных услуг для взрослых на послешкольном уровне во Франции. В организации непрерывного образования активно участвуют лишь некоторые французские университеты.

Во Франции правительство предпринимает определенные шаги, направленные на расширение непрерывного образования. В течение двух лет министерство образования и исследований Франции проводит конкурс на получение грантов для финансирования организации новых университетских программ непрерывного обучения. В 1998 г. эти гранты получили проекты, представленные 13 государственными учебными заведениями.

Высшие учебные заведения осознали, что непрерывное образование приносит им не только денежные выгоды. Участвуя в его организации, вузы устанавливают тесные контакты с компаниями, университетские профессора работают вместе с сотрудниками частных фирм. Это весьма полезно для преподавателей и



нередко приводит к заключению новых контрактов на проведение исследовательских работ.

Деятельность Университета Барселоны (Испания) в области непрерывного образования (которая частично финансируется государством как пилотный проект сотрудничества между университетами и промышленностью) ежегодно приносит доходы в размере около 21 млн дол. Эти средства используются для закупки нового оборудования и поддержки университетских исследований. Преподаватели, работающие по программам непрерывного образования, получают дополнительную плату. Ныне Университет Барселоны организует программы непрерывного обучения в нескольких странах Латинской Америки (в сотрудничестве с местными университетами).

Однако такая активная политика в сфере непрерывного образования не характерна для деятельности университетов большинства западноевропейских стран. Там часто считают, что организация непрерывного обучения не соответствует миссии университетов и не принесет преподавателям больших выгод. Дело в том, что разработка программ непрерывного образования требует больших усилий. Педагоги должны менять методику преподавания, поскольку непрерывное обучение (в отличие от традиционного) является более интерактивным и ориентированным практически. По мнению экспертов, для привлечения лучших кадров к преподаванию по программам непрерывного обучения необходимо, чтобы академическая система вознаграждения учитывала их участие в такого рода инновационной деятельности.

Организация непрерывного образования создает условия для модернизации исследовательской деятельности университетов и обновления вузовских учебных планов и программ. Конкуренция за привлечение взрослых учащихся вынуждает вузы разрабатывать новые учебные курсы, в частности, имеющие междисциплинарный характер.

Сторонники непрерывного образования отмечают, что у университетов есть и другие причины участвовать в его организации. Численность студентов университетов в некоторых европейских странах уже достигла своего максимума. Если университеты не смогут компенсировать ожидаемое сокращение их численности за счет расширения программ непрерывного образования,

финансовое положение высших учебных заведений значительно ухудшится. Вузы могут получить финансовые выгоды от развития непрерывного образования и в результате использования своего исключительного права присуждать академические степени. Университеты могут выступать в роли своего рода “брокеров” при выдаче сертификатов обучающимся по программам непрерывного образования, организуемым другими структурами, в особенности учебными центрами частных фирм.

### Установление партнерских отношений с местным сообществом

В последние годы в странах Европы университеты устанавливают тесные связи с местным сообществом, что оказывается выгодным обеим сторонам. Местные власти и деловые круги заключают с университетами контракты на проведение исследований, которые должны повысить конкурентоспособность местной экономики, а также на организацию программ повышения квалификации и переподготовки работников. Высшие учебные заведения охотно идут на предоставление такого рода услуг, поскольку это обеспечивает им получение значительных дополнительных доходов, остро необходимых в условиях сокращения государственной поддержки.

Например, Университет Ростока (города, расположенного на территории бывшей ГДР) принимает активное участие в поиске путей решения местных экономических и социальных проблем, возникших после объединения Германии. Университет (совместно с городскими властями) участвовал в разработке способов улучшения предоставления услуг населению и борьбы с преступностью, организовывал переподготовку безработных и помогал местным компаниям адаптироваться к изменениям на рынке. Он разработал программы городского экономического развития, а также оздоровления социальной жизни Ростока (включая помощь жертвам сексуального насилия и борьбу с правым экстремизмом).

Такой подход не характерен для высших учебных заведений ФРГ, как правило, далеких от проблем местного сообщества. Он более соответствует тенденциям, отмечаемым в других европейских странах.

Связи, установленные между Университетом Ростока и муниципалитетом города, весьма разнообразны. В 1997 г. городские власти и университет подписали детальное соглашение о партнерстве, которое формализовало их почти десятилетнее многостороннее сотрудничество.

Университет Ростока также поставил перед собой задачу модернизации консервативной системы школьного образования региона. Здесь была организована переподготовка сотен учителей школ, которые были ознакомлены с современными методами обучения, новыми учебными программами и педагогическими технологиями.

При разработке своей политики правительство города широко использует подготовленные университетом рекомендации.

### Привлечение иностранных студентов

От способности университетов привлекать иностранных студентов зависит не только его финансовое положение. В настоящее время привлекательность вуза для иностранных студентов рассматривается как показатель эффективности его деятельности, престижности. По свидетельству многих западных экспертов, между европейскими университетами усиливается конкуренция за привлечение иностранных студентов, которые оплачивают обучение из собственных средств и, соответственно, за увеличение своей доли на данном сегменте образовательного рынка. Многие университеты еще не умеют конкурировать в этой сфере, у них пока мало опыта по привлечению иностранных студентов.

В Великобритании после проведения реформы финансирования высшего образования 1997 г., в соответствии с которой с 1998/99 уч. г. была установлена плата за обучение в вузах для студентов полного курса обучения, правительство стало активно стимулировать вузы более активно участвовать в привлечении иностранных студентов.

В ФРГ обучение студентов в государственных университетах бесплатное. Привлекать иностранных студентов они могут только с помощью соответствующих государственных программ. Присутствие иностранных студентов (как правило, это высокоодаренная молодежь) рассматривается государственными университетами не как средство решения университетских финансовых проблем, а как катализатор изменений, необходимых консервативной системе образования страны.

Несмотря на то, что обучение в государственных университетах ФРГ является для иностранных студентов бесплатным, последние все меньше стремятся учиться в этой стране. Это обусловлено тем, что они сталкиваются с большими трудностями: обу-

чение ведется на немецком языке, продолжительность его велика, к получателям дипломов предъявляются весьма высокие требования. В связи с этим несколько ведущих университетов ФРГ начали осуществлять меры, призванные облегчить иностранным студентам процесс обучения: ряд учебных курсов ведется на английском языке, начинает использоваться система академических зачетов. Эти меры по изменению учебного плана весьма необычны для не отличающейся академической гибкостью системы высшего образования Германии.

\* \* \*

В 1990-е годы высшая школа стран Западной Европы сталкивалась с нехваткой финансовых ресурсов, прежде всего из-за замедления роста государственного финансирования. Государство продолжает оставаться основным источником финансовых средств университетов. При этом меняются механизмы их поступления в университеты (в частности, растет доля государственного финансирования, “следующего” за студентами, вводится система образовательных кредитов и т.д.). И увеличивается доля средств населения и частных фирм в доходах вузов. Уровень привлечения средств частных корпораций, а также населения (через участие в оплате обучения) для финансирования высшего образования представляется западным экспертам недостаточным. Так, вузы стран Западной Европы, в отличие от университетов и колледжей США, уделяют мало внимания деятельности по привлечению частных пожертвований. В условиях хронической нехватки государственных средств для финансирования высшего образования университетам неизбежно придется активизировать эту деятельность, в том числе путем установления более тесных связей с различными компаниями в сфере проведения научных исследований и подготовки кадров.

## 2.3 | Страны Центральной и Восточной Европы

Высшая школа восточноевропейских стран испытывает еще более острую, чем вузы стран Западной Европы, нехватку финансовых средств.

В 1990-е годы в высшем образовании стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) произошли значительные изменения. Сторонники рыночных реформ стали ректорами и деканами университетов, идеологические ограничения преподавательской и научно-исследовательской деятельности были устранены. В начале 1990-х годов почти все страны ЦВЕ приняли законы, предоставившие университетам автономию и в некоторых случаях давшие им больше свободы от государственного контроля, чем та, которой пользуются университеты в некоторых западноевропейских странах.

Правительства стран ЦВЕ начали предоставлять университетам все больше свободы в распоряжении финансовыми ресурсами. Это делается для того, чтобы повысить эффективность работы вузов, обеспечить больший учет ими потребностей экономики и общества. Венгрия первой среди стран ЦВЕ отказалась от традиционной системы выделения государственных средств университетам по смете, жестко и детально предписывавшей, как расходовать выделенные средства, и предоставила вузам право самостоятельно распределять выделяемые бюджетные средства. В 1999 г. к такой практике перешла и Румыния.

Многие эксперты ожидали, что вслед за политическими изменениями последует кардинальная трансформация систем высшего образования в этих странах. Однако и через 10 лет после смены политических режимов этого не произошло.

Среди достижений в развитии высшего образования в странах ЦВЕ можно отметить следующие. За последние 10 лет численность студентов высшей школы там увеличилась примерно в два раза. Ныне в вузах этого региона учится около 30% молодежи студенческого возраста. В некоторых восточноевропейских странах рост численности студентов был обеспечен главным образом за счет частных вузов. Так, в Польше и Румынии около 25% всех студентов послешкольных учебных заведений обучаются в частных колледжах и университетах. Некоторые новые частные вузы стали крупными центрами подготовки кадров и проведения научных исследований.

Быстрый рост в 1990-е годы числа негосударственных высших учебных заведений в странах Восточной Европы обусловлен большим спросом на образование и ограниченностью числа мест в государственных вузах, которые до недавнего времени были

монополистами в сфере высшего образования в данном регионе. Восточноевропейские страны осознали важное значение частных вузов не только в удовлетворении спроса на высшее образование (государственные вузы не в состоянии сделать это в полной мере), но и в улучшении системы образования в целом. Чтобы совершенствоваться, государственные вузы нуждаются в конкуренции.

Процесс становления и развития частных вузов в данном регионе в 1990-е годы не привел к формированию однородного сектора частного высшего образования. Многие частные вузы пытались просто копировать программы государственных университетов (обычно имея при этом меньше ресурсов), другие же стремились заполнить образовательные ниши, не используемые консервативными государственными вузами. Добились успеха созданные почти во всех странах региона школы бизнеса. Успешной оказалась и деятельность ряда других частных вузов, ориентировавшихся на совершенствование учебного процесса.

В большинстве стран региона в течение последнего десятилетия государственное финансирование университетов снижалось. Лишь изредка государственным университетам удавалось найти средства для решения остро стоявших перед ними проблем.

По мнению представителей высшей школы, нехватка финансовых средств остается главным препятствием на пути реформирования образования и совершенствования деятельности государственных вузов. У университетов нет средств для приобретения современного оборудования, ремонта зданий и для выплаты достойной зарплаты сотрудникам.

По словам бывшего министра образования Словакии, единственным средством решения этих проблем в настоящее время является введение платы за обучение. Многие работники высшей школы стран ЦВЕ (в большинстве которых плата за обучение в государственных университетах пока не взимается) пришли к выводу, что установление такой платы — это необходимое условие выживания университетов.

В нескольких странах вопросы установления платы за обучение в государственных вузах являются предметом острых дискуссий.

Так, в Польше разработан проект закона, разрешающего университетам взимать плату за обучение со всех студентов. Но перспективы принятия этого закона остаются неясными. В 1998 г. в Чехии был принят новый закон о высшем образовании, кото-

рый налагает запрет на взимание платы за обучение со студентов всех государственных вузов. В Венгрии в 1998 г. правительство решило отказаться от проводившейся в стране в течение трех лет политики взимания со студентов скромной платы за обучение в размере около 10 дол. в месяц.

Для роста поступлений финансовых средств в систему высшего образования предполагается использовать и такие формы их привлечения, как целевые образовательные кредиты, ваучеры, персональные стипендии различных фондов и предприятий, развитие образовательного кредита и страхования. Основное внимание в этой связи должно быть сконцентрировано на усилении государственного и общественного контроля за расходами вузов и поиске путей развития их доходной базы.

Задача вузовских реформ состоит, по мнению экспертов, и в том, чтобы сделать университеты “проактивными”. Это означает, что они должны не просто пассивно подстраиваться к нуждам экономики и общества, а стараться предвосхищать и прогнозировать их потребности. При этом следует иметь в виду, что в новых условиях система образования испытывает на себе все большее давление со стороны рынка труда, непрерывные изменения которого требуют постоянных корректировок в образовательной сфере.

Как и в России, в странах ЦВЕ идут широкие дискуссии о роли “рыночных факторов” в функционировании вузовской системы. Очевидно, что фактор конкуренции на рынке образования может сокращать уровень издержек, стимулировать усилия самих вузов по привлечению большего числа студентов, а преподавателей — стремиться к повышению профессионализма. Однако при этом эксперты отмечают, что в долгосрочной перспективе рыночные механизмы сами по себе, без вмешательства со стороны государства не могут в полной мере обеспечить “общественную полезность” и качество деятельности вузов (особенно в частном секторе). По мнению многих оппонентов реформ, ни школа, ни вуз не должны превращаться в чисто коммерческое предприятие “по производству и распространению образования”. Вместе с тем даже они считают, что система образования обязана приспособливаться к формирующейся рыночной среде, оставаясь при этом доступной широким слоям населения “социальной услугой”.

В странах ЦВЕ активно обсуждаются возможные модели вуза в новых условиях. С одной стороны, стоит вопрос о том, следует ли ориентироваться на динамичный, элитарный, узкоспециализированный вуз, деятельность которого будет всецело подчинена требованиям рынка (модель “университета для рынка”). С другой стороны, возможна и иная модель, которая в значительной мере наследует ориентацию на традиционное академическое образование. Некоторые страны этого региона пытаются создать и компромиссную гибкую модель, в которой сочетались бы черты двух названных моделей.

До последнего времени традиционная модель образования практически не подвергалась сомнению, несмотря на многие ее недостатки. Единственным способом исправить эти недостатки считалось увеличение численности персонала или расширение спектра услуг. При этом никогда не рассматривалась возможность изменения самой модели, перераспределения обязанностей между персоналом или изменения его функций.

Сейчас в постсоциалистических странах идет активное привлечение частных инвестиций в образование. При этом делаются попытки определить оптимальную структуру его финансирования в процессе реструктурирования государственных расходов, вводятся специальные налоги для обеспечения финансирования конкретных уровней образования.

Один из подходов заключается в том, чтобы обязать работодателей вкладывать средства в образование, которые пойдут на обеспечение специальной подготовки, необходимой для овладения студентами той или иной специальностью.

Еще один подход состоит в том, что семьи должны оплачивать часть затрат на высшее (профессиональное) образование.

Существует также подход, который предполагает перекладывание ответственности за развитие высшего образования на региональные власти. Это означает, что средства на его финансирование должны обеспечиваться прямо или косвенно путем увеличения региональных налогов.

В последнее десятилетие в странах Центральной и Восточной Европы наблюдается резкое повышение престижа *профессионального образования*. Главной причиной этого было то, что меры, нацеленные на преобразование структуры профессионального



образования и подготовки кадров, были тесно увязаны с программами профессионального образования и приоритетами, установленными в странах — членах ОЭСР и ЕС.

Таким образом, молодежи в странах ЦВЕ теперь предоставляется возможность получить профессиональную квалификацию, имеющую спрос на международном рынке труда.

## 2.4 | США

В США в 1990-е годы федеральное правительство и штаты стали более “экономными” при выделении средств на развитие высшего образования. Государственные расходы в расчете на одного студента начали уменьшаться в США примерно с 1987 г. В бюджетах штатов снизился удельный вес расходов на высшее образование. Штаты внесли изменения в механизм финансирования государственных колледжей с целью ужесточить контроль за использованием выделенных средств, увеличить финансовую ответственность государственных вузов за результаты их деятельности. Все это стимулировало осуществление университетами и колледжами активной политики привлечения средств из частных источников для финансирования своей деятельности.

Частные вузы являются независимыми самоуправляющимися организациями, привлекающими средства из самых разных источников. В этом государственные вузы мало чем отличаются от них. Однако они достаточно сильно зависят от властей штатов или местных органов власти.

Большинство государственных вузов находятся в ведении штатов, плата за обучение в них ниже, чем в частных. Последние, в отличие от государственных, используют в основном негосударственные источники финансирования. За счет федерального и местного бюджетов обеспечивается лишь 17% расходов этих вузов. Для государственных вузов соответствующий показатель значительно выше — 51%.

Следует отметить некоторое сближение государственных и частных вузов с точки зрения финансирования. Так, в структуре доходов государственных университетов и колледжей увеличивается доля “прочих источников” — ныне она составляет около