

Д. Б. Джонстоун*

СТУДЕНЧЕСКИЕ КРЕДИТЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВАРИАНТЫ ПОЛИТИК

D. B. Johnstone

Student Loans in Russian Federation: Policy Options

In keeping with the themes of this special issue—namely tuition fees, student financial assistance, and the theory and practice of higher educational cost-sharing—this article will examine the particularly faltering steps in the Russian Federation (indeed in all of the so-called transitional countries) towards implementation of a workable student loan program. It will briefly review the case for cost-sharing, student loans, governmental participation in student loans, and the principal forms of student loans in use around the world. This article will then review Russia's initial steps toward a student loan program, some of the problems with these ventures, and the applicability of the increasingly popular (as of 2005) income contingent student loan models for Russia and other transitional countries. We close with some recommendations for consideration in the further deliberations about Student loans in the Russian Federation.

Студенческие ссуды и разделение затрат

Потребность в определенной программе студенческих кредитов, финансируемой государством, — необходимость, признанная в большинстве стран, но успешно воплощенная лишь в нескольких, — стала результатом политики разделения затрат. *Перспектива* разделения затрат, как рассматривалось в моих работах [1–5], заключается в том, что расходы на высшее образование возлагаются на четыре стороны: государство (или налогоплательщики), родителей, студентов и филантропов¹. *Политика* разделения затрат — это преднамеренное либо обусловленное политикой перенесение значительной части затрат с государства (особенно в настоящих или бывших социалистических/коммунистических странах) или налогоплательщика/потребителя на родителей и студентов.

Обоснования и описания такого сдвига были предложены Джонстоуном (см. выше), Вудхол [6], Воссенстайном [7], Зидерманом и Альбрехтом [8], и Зидерманом [9], а также многими другими. Эти обоснования включают классические экономические требования большей справедливости и эффек-

тивности, равно как и признания того факта, что существенно увеличивающиеся финансовые потребности высшего образования создают фактическую необходимость дополнить недостаточный государственный доход от сбора налогов негосударственными средствами — особенно в странах с ограниченным государственным доходом, высоким давлением относительно требований по приему студентов и высоким конкурирующим спросом со стороны общественности.

Все более утверждается установка перенести часть этого негосударственного дохода, которую несет на себе студент, в будущее, когда он, вероятно, будет иметь постоянную работу (чему поспособствует его высшее образование) и сможет начать возмещать часть затрат на обучение, внесенную авансом государством, или же общим рынком капитала. Таким образом, все больше стран обращаются к программам кредитования студентов как возможности для студентов взять на себя часть расходов на их образование. Преследуя цель послужить почти универсальной политике расширения доступа к высшему образованию и перенести возмещение части затрат на студента, программы кредитования разрабатываются таким образом, чтобы, насколько это возможно, отвечать спросу и

* Др. Брюс Джонстоун — профессор Университета высшего и сравнительного образования, директор Центра сравнительных и глобальных исследований образования и директор Международного сравнительного проекта доступности и финансирования высшего образования в Государственном университете Нью-Йорка в Буффало. Эта работа была написана для публикации в российском журнале Университетское управление: практика и анализ в 2005 г. Она посвящена вопросу разделения затрат и доступности образования в Российской Федерации и других странах с переходной экономикой (версии на английском и на русском языках можно найти на сайте проекта: <http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance>).

быть общедоступными, т. е. доступными вне зависимости от материального положения и платежеспособности родителей или профессиональной карьеры и перспективы роста дохода отдельно взятого студента².

Кредитование студентов

Ссуда может (по крайней мере, в теории) обеспечить существенную сумму денег для покрытия затрат на высшее образование, по существу, добавляя «третий элемент» к разделению затрат и дополняя доход за счет родителей и налогоплательщиков. Так, действующая программа студенческого кредитования может дополнить доход высшего образования. Этот дополнительный доход от ссуд позволяет: а) улучшить качество учреждений, б) создать дополнительные мощности, в) обеспечить больший выбор для студентов и/или г) более высокий уровень жизни студентов. Иначе говоря, если дополнительный доход от государства или налогоплательщиков маловероятен — либо в связи с тем, что государство неэффективно собирает налоги, либо в связи с тем, что приоритетными стали другие общественные нужды, даже если можно было бы повысить налоговые ставки, — то остается лишь один из дополнительных источников дохода для общей деятельности университета или затрат на проживание студентов, — это кредитование студентов. Короче говоря, хотя студенческие займы, в общем, и требуют некоторого дохода от государства, они являются (по крайней мере, в теории) значительно менее затратными для него, по сравнению с невозвращаемыми грантами того же денежного наполнения, настолько, насколько определенная сумма дохода от налогоплательщиков может — опять, по крайней мере, в теории — предоставить больший доступ к высшему образованию за счет ссуд, чем за счет грантов.

С точки зрения студентов, ссуда, по крайней мере на покрытие расходов, связанных с обучением в колледже/университете, дает им возможность вкладывать средства в собственное высшее образование, а значит, в собственное будущее. Если прежде многие или большинство студентов, вероятно, предпочли бы, чтобы все оплачивали родители либо (что лучше) налогоплательщики, то в свете очевидной личной выгоды от получения высшего образования, обретенной студентом, — включая денежные (т. е. высокий заработок в будущем) и не денежные (например, статус, возможность по-

лучения более интересной и приятной работы, более широкий выбор поля деятельности, друзей и места проживания) моменты — такое вложение средств вполне разумно. В действительности, при сокращении родительских вложений и государственных вкладов, а также возможности подработки во время учебы возможность взятия ссуды для некоторых студентов может быть важным фактором в принятии решения о получении или не получении высшего образования.

Ссуды особенно необходимы при отсутствии родительских вкладов (или недостаточном размере), будь то вследствие явно низкого дохода семьи, или нежелания родителей оказывать материальную поддержку, или нежелания студента быть финансово зависимым от родителей. В странах с двойной системой оплаты за обучение, как, например, Россия, взятие ссуды также дает возможность (или, теоретически, должно давать возможность) студентам посещать университет или иное высшее учебное заведение, где они могут вести академическую деятельность, хотя и не набрали нужного проходного балла для получения бесплатного обучения, а родители не в состоянии покрыть расходы на обучение³. Ссуды также позволяют покрыть более высокие расходы на проживание вдали от дома, когда нет возможности ездить на учебу из дома.

В других случаях взятие ссуды не является фактором для получения или не получения высшего образования, а скорее дает студенту дополнительный выбор — жить отдельно, а не дома, ежедневно добираясь на учебу, или работать на несколько часов меньше (или не работать совсем), жить на более высоком уровне, чем на так называемом уровне студенческой бедности. В этих примерах заимствование (а также сбережение и кредитование) — это экономическое выражение *времени против денег* (*time preferences for money*). Бережливый человек — это тот, у кого на данный момент притязаний на товары и услуги больше, чем ему необходимо в данный момент, и кто, как кредитор (или с помощью кредитора), хочет взять эти притязания в аренду за плату, которую мы называем *процентом*. Заемщик же, в свою очередь, это тот, кто *в настоящий момент* нуждается в чем-то, чего пока не имеет, но обладает разумной уверенностью, что в будущем будет иметь и в большей мере, и таким образом желает расплатиться за все с процентом, что является платой за эти занятые деньги.

Участие государства в кредитовании студентов

Случай, когда заимствование представляет собой необходимость, как описано выше, сам по себе не является причиной для *участия государства* в кредитовании. Так, если предоставление и взятие ссуды — не более чем сведение вместе заемщиков, т. е. студентов, желающих вкладывать средства в высшее образование, и кредиторов, у которых есть средства для предоставления их в заем, то непонятно, при чем здесь государство. В частности, в условиях рыночной экономики (направление, в котором явно движутся Россия и другие посткоммунистические страны) банки и другие финансовые учреждения от имени вкладчиков выдают ссуды для расширения бизнеса, увеличения оборотного капитала, покупки домов и автомобилей, покрывая стоимость, административные и другие издержки, а также сбор на случай неплатежа, с помощью *установленной рамками процентной ставки*, т. е. разницы между процентом, который выплачивается кредиторам вкладчику, и процентом, который взимается с заемщика. В действительности, в большинстве стран существует небольшой объем частных студенческих ссуд. В основном это студенты таких продвинутых профессиональных программ, как медицина или юриспруденция, где вероятность возмещения кредита и необходимость хорошей кредитной репутации высоки, риск по невыплате, соответственно, низок и сильно желание банка привлечь наиболее продвинутых студентов в качестве потенциальных клиентов.

Но *общедоступное* кредитование студентов, как описано выше, — это совсем другое дело. Когда нет платежеспособных поручителей, риск непогашения ссуды значителен, в связи с чем можно поднять процентную ставку до недостижимых высот при отсутствии государственного вмешательства, будь то в форме гарантии государства или в форме дополнительной процентной ставки (и то и другое, естественно, подразумевает значительную стоимость для государства). Что делает риск невыплаты по студенческим ссудам особенно высоким, так это отсутствие имущественного залога, который может быть изъят в случае неплатежа. Имущественный залог инвестиций в высшее образование весь облачен в форму знаний и наработанного поведения, которые не могут быть присвоены кем-то другим, как происходит в случае невыполнения обязательств по возмещению ссуды. Кроме того, вероятность невып-

латы ссуды увеличивает и то, что типичный студент-заемщик обычно не может начать возмещать средства до окончания учебы и начала трудовой деятельности, и промежуток времени между получением ссуды и началом выплат по ней настолько длинный, что студент забывает о долге, три или четыре раза меняет место жительства, и найти его непросто.

Такой риск требует гарантий государства, чтобы программы студенческого кредитования имели возможность привлекать рынки частного капитала банков, пенсионных фондов и других источников сбережений, либо призывает государство стать кредитором, эффективно предоставляющим кредиты студентам — из текущего налогового дохода (подобно другим государственным расходам) или из дохода, полученного от национального или международного рынков капитала в дополнение к другим государственным займам, выплаты по которым будут производиться из будущего налогового дохода. Конечно, для любого государства существуют лимиты по объему заимствования, особенно для такого государства, способность налогообложения или поддержания курса национальной валюты которого может выглядеть сомнительной в свете внутреннего и внешнего рынков капитала (как во многих странах с переходной экономикой и развивающихся странах). Но все эти ограничения также могут относиться к ценности государственной гарантии: государство, которое не способно возместить долги внутренним владельцам облигаций или внешним кредиторам, также вряд ли будет способно возместить невыплаченные долговые обязательства, на которые оно давало гарантию. Необходимость в государственной гарантии может быть сведена к минимуму за счет разумных требований, предъявляемых к поручителям, когда государство выступает основным поручителем в первую очередь только для семей с недостаточным имущественным залогом и второстепенным поручителем для семей, которые в состоянии быть сопоручителями и взять на себя часть риска. Но студенческие кредиты по сути своей являются рискованными, поэтому от государства всегда требуется, по крайней мере, разделить риск по программе студенческого кредитования, которая широко доступна всем или большинству нуждающихся студентов.

В то же самое время необходимость в том, чтобы государство взяло на себя большую часть риска, не означает, что государство должно субсидировать ссуды, или собирать выплаты по ним, или

даже создавать кредиты. Если государство решает субсидировать студенческие ссуды — например, покрывая выплату процентов во время обучения и, возможно, пока студент (получивший диплом) трудоустраивается или делая процентную ставку меньше, чем денежные затраты на весь срок кредита, — оно принимает эффективное политическое решение. Однако надо учесть, что высокий уровень субсидирований по студенческим займам — который уже является дорогим в обслуживании и который предполагает в лучшем случае некоторые дополнительные издержки на покрытие неплатежей — может быть чрезвычайно дорогостоящим. Зидерман и Альбрехт описали ряд сценариев, в которых комбинация большого количества неплатежей, высокого уровня субсидирования и больших расходов на обслуживание и сбор выплат по программе кредитования студентов привели к такой программе студенческого кредитования, которая дает *негативный* результат [8]. Другими словами, государство могло бы сэкономить средства, выделяя деньги в первую очередь на невозмещаемые гранты.

Формы студенческих кредитов

Студенческие кредиты могут принимать одну из двух основных форм, с многочисленными вариациями и «гибридами» каждой из них⁴.

Первая форма — ссуда *классическая*, или, как она еще называется, *ссуда ипотечного характера*. Этот кредит предполагает *процентную ставку*, выраженную как ежегодный процент от заимствованной суммы, *период выплаты*, т. е. отрезок времени, за который заемщик должен погасить ссуду, и *условия выплаты*, например, должны ли платежи производиться в равных ежемесячных взносах, или взносы должны начинаться с небольших сумм и увеличиваться со временем, или же какие-то другие договоренности, которые подразумевают достаточный поток платежей для погашения ссуды и условленной процентной ставки.

Вторая форма студенческого кредитования — *ссуды, обусловленные доходами* («выплаты на определенных условиях»)⁵. Этот тип ссуды предполагает договорное обязательство, оговаривающее выплату некоторого процента от будущего дохода, до тех пор пока ссуда не будет погашена по договорной процентной ставке, либо пока заемщик не возместит максимальную сумму (которая может освободить от выплат человека с высоким доходом), либо пока не истечет максимальное

для выплат количество лет (что может в конечном счете освободить от выплат человека с низким доходом). В договоре о выдаче кредита предусмотрено ежегодное *бремя выплаты*, или процент от дохода, который должен идти в счет погашения кредита (и может быть *фиксированным*, для любого уровня дохода, или *прогрессивным*, относящимся к доходу за определенным порогом и/или возрастающим по мере повышения дохода). То, что изменяется в зависимости от уровня дохода, — это *период выплаты*, по крайней мере для некоторых заемщиков с низким уровнем дохода, *окончательная стоимость кредита*. Программы кредитования студентов Швеции, Австралии, Новой Зеландии, Южной Африки, Шотландии и те программы кредитования студентов Великобритании, которые должны начать свою деятельность в 2006 г., отводят важнейшее место выплатам, обусловленным доходами. Кроме того, в рамках прямой программы кредитования (Direct Loan Program) США также существует возможность выплат, обусловленных доходами.

Как и в классических программах студенческого кредитования, программа ссуд, обусловленных доходом, скорее всего, будет предоставлять субсидии всем заемщикам в той степени, в которой даже те, кто выплачивает ссуду «полностью», должны будут платить по субсидируемой процентной ставке, т. е. ставке, которая обычно устанавливается ниже рыночной (или даже ниже процентной ставки, взимаемой с наиболее платежеспособных заемщиков или даже с самого государства). Тогда для большинства заемщиков факт выплаты ссуды в зависимости от дохода в отличие от классического метода выплаты влияет на *форму* отдельного периода выплаты, а не на окончательную сумму (с реальной стоимостью), которая будет возмещена. Однако все ссуды, обусловленные доходами, предполагают условия прощения оставшихся невыплаченных долгов заемщикам с самым низким уровнем дохода, достигшим определенного возраста или подошедшим к максимальному сроку выплат. Нынешняя стоимость любого отдельного профиля дохода, так называемых *субсидий пожизненно низкого уровня дохода* (*low lifetime income subsidy*), зависит от условий контракта на выплату кредита, обусловленного доходами. Например, для любого набора предполагаемого профиля пожизненного дохода заемщика высокий процент дохода, требуемый для выплат, наряду с долгим периодом выплат могут свести к минимуму количество и сумму подлежащих прощению не-

выплаченных долгов и сократить стоимость субсидии на их погашение (обычно за счет государства). В противоположность этому низкий процент дохода и максимально короткий период выплат (опять же для любого набора предполагаемого профиля пожизненного дохода заемщика) увеличат количество заемщиков, которые, скорее всего, подойдут к завершению максимального срока выплат со значительными долгами, подлежащими прощению, и конечно, увеличат стоимость для кредитора (предположительно, государства). (В США, например, программа ссуд, обусловленных доходами, предполагает такой высокий процент от дохода и такой длительный период выплат, что долги могут быть прощены только людям с самым низким уровнем дохода; люди с умеренно низким уровнем дохода просто будут платить на протяжении очень долгого времени⁶.)

В государственных схемах источником субсидирования программ ссуд, обусловленных доходом, в большинстве случаев является само государство, которое в конечном счете может простить невыплаченные долги *гражданам с низким уровнем дохода* или может предпочесть компенсировать неплатежи тем, кто просто не способен производить выплаты, а также оно может предоставить другие виды грантов и субсидий студентам из семей с низким уровнем дохода на время их обучения⁷. Иначе говоря, государство, осуществляя программы ссуд, обусловленных доходами, в итоге принимает решение *субсидировать* граждан с пожизненно низким уровнем дохода, точно так же, как оно может решить, осуществляя классические программы предоставления грантов, *субсидировать в настоящий момент* тех студентов, чьи родители имели низкий уровень дохода во время их обучения в университете. Сторонники государственных программ ссуд, обусловленных доходами, часто заявляют, что имеет смысл тратить и без того недостаточные налоговые поступления на тех, чье высшее образование не было оплачено по какой-либо причине, чем обеспечивать поток выплат субсидий студентам только потому, что их родители были бедными и им пришлось занимать деньги, пока они учились, но в будущем они могут зарабатывать достаточно много.

Один из вариантов ссуды, обусловленной доходами, — *налог дипломированного специалиста*, при котором студент (иногда всего лишь выпускник), возвращая государству субсидию на высшее образование, выраженную в низкой плате или отсутствии платы за обучение (или в форме

возможного дополнительного студенческого гранта на покрытие расходов на проживание), принимает на себя обязательство платить *дополнительный подоходный налог*, обычно выплачиваемый до конца его трудовой деятельности. Настоящий налог дипломированного специалиста — это дополнительный налог на доход выпускников университетов, которым не облагаются индивидуальные займы или «остаточные долги». Однако цель налога дипломированного специалиста — как и любого государственного плана кредитования студентов — это переложить часть затрат на высшее образование с государства и налогоплательщиков на студентов, хотя она и может быть возмещена только тогда, когда студент закончит высшее учебное заведение (и получит диплом) и начнет зарабатывать (а уровень его дохода предположительно выше будет за счет приобретенных знаний). Финансовый успех *налога дипломированного специалиста* измеряется сниженной текущей стоимостью потока будущих выплат подоходного налога, так же как *финансовый успех государственных программ студенческих ссуд, обусловленных доходами*, измеряется текущей сниженной стоимостью выплат, основанных на проценте от годового дохода. Таким образом, математический и практический эффект для студентов, касается это налога дипломированного специалиста или ссуды, обусловленной доходами, предполагающих одинаковые условия, — практически неразличим.

И наконец, программа студенческого кредитования может объединить черты обычной фиксированной схемы выплат и обязательств по выплатам, обусловленных доходом, что можно назвать *смешанными планами кредитования* (*hybrid fixed schedule-income contingent loan plans*). Они характеризуются лежащим в основе обязательством по *невыплате ссуды* с фиксированным календарем выплат, которое остается в силе, пока ежемесячные или ежегодные платежи не превышают определенного максимального процента ежемесячного или годового заработка. Суммы, не погашенные по фиксированному календарю, откладываются до момента, когда заработная плата или доход повысятся, а обязательства по выплате снова могут быть приняты в рамках максимального процента от дохода. Согласно такому плану, большинство заемщиков могли бы просто производить выплаты по установленному календарю (которая могла бы предполагать изменение суммы в соответствии с ожидаемым ростом дохода, но на основе фиксированного графика выплат). Некоторые заемщики,

в частности те, чей доход был низким в течение одного — трех лет из-за безработицы, могли бы на протяжении этого времени производить выплаты, *обусловленные доходами*, но вернуться к фиксированному графику по выплатам, когда они трудоустроятся и вновь начнут зарабатывать. Этим заемщикам была бы предоставлена удобная автоматическая отсрочка платежей — подобная рефинансированию, но не субсидия как таковая. Некоторые заемщики, у которых длительные периоды безработицы или низкооплачиваемой работы обусловили высокую начальную задолженность, возможно, никогда не вернулись бы к фиксированной схеме платежей. Они продолжили бы выплаты кредита на образование в соответствии с доходом и пришли бы к завершению основного периода выплат с оставшимся долгом, который на определенном этапе был бы прощен, как будто обязательства по погашению студенческой ссуды изначально были обусловлены доходами.

Преимущество такой смешанной версии в том, что большинство заемщиков вернет долг по административно упрощенной фиксированной схеме, не требующей проверки сведений о доходах, а кредитор (по-видимому, государство) может рассчитывать на поток платежей, которые могут быть собраны в момент выплаты работодателем заработной платы, если это установлено законодательством. В то же время заемщики могут быть уверены, что их платежи никогда не станут безнадежно обременительными, а определенная часть начальной студенческой задолженности может быть прощена даже в случае, если их высшее образование никогда не будет оплачено в денежном эквиваленте.

Вопросы по программам студенческого кредитования

Любая из программ студенческого кредитования, описанных выше, должна ответить на следующие семь вопросов, и таким образом она может быть полностью и однозначно раскрыта.

1. Требования к получателям ссуд: Кто соответствует требованиям для получения ссуды? Доступны ли ссуды всем желающим студентам? Или существуют такие ограничивающие критерии, как статус студента очной формы обучения, обучение только в определенных заведениях или на определенных академических программах? Должны ли быть ссуды доступны только для студентов, обучающихся в государственных учреждениях, или требования, предъявляемые к получателям

государственных студенческих займов, могут быть одним из путей поддержки государством — и косвенного субсидирования — частного сектора высшего образования? Особенно важными являются такие критерии, как *финансовая нуждаемость* (часто обусловленная финансовыми возможностями родителей) или *академические успехи* (что может относиться к студентам, подаваемым надеждам в учебе, или академической успеваемости).

2. Источник капитала: Откуда поступают деньги? Капитал на студенческие ссуды может поступить от частных лиц или учреждений и распределяться между студентами-заемщиками ссуд через банк или другой тип кредитного учреждения, который в свою очередь продает свои векселя вкладчикам. Кроме того, деньги, которые будут даваться в заем, могут поступить от государства. В этом случае они могут быть получены: а) от вкладчиков через государственный долг; б) от налогов, взимаемых либо напрямую с гражданского населения, либо косвенно с коммерческих предприятий и переданных гражданскому населению посредством более высоких цен на товары и услуги; или путем печатания денег, что приведет к инфляции.

3. Происхождение денег и кредитор: Кем или чем является кредитор? Источником капитала вполне может быть организация, которая, собственно, и выплачивает ссуду, т. е. от которой студент получает деньги и с которой студент, берущий ссуду (и любая другая необходимая сторона, подписывающая соглашение вместе с ним), заключает контракт, выполнение которого может быть принудительно осуществлено по закону. Кредитором может быть государственное агентство, квазигосударственная «общественная корпорация», частный банк или само учреждение высшего образования. В некоторых случаях (например, в Германии или в Южной Африке) ссуда является *возвращаемой* частью большей суммы, выданной студенту в качестве «помощи на обучение» (другая часть — это грант или стипендия).

4. Основной риск: Кто несет основной риск, т. е. кто или что понесет потери в результате дефолта? При частной коммерческой ссуде риск обычно несет кредитор, который снижает этот риск путем требований назначения поручателя или закладывания имущества, которое будет конфисковано в случае невыплаты ссуды (дефолта). Однако риск дефолта по общедоступным студенческим кредитам, как отмечалось выше, очень высок из-за отсутствия поручателя, частых периодов безра-

ботицы, высокой мобильности и нехватки уже установленных кредитов. По этой причине в полном смысле рыночная процентная ставка на *общедоступные* студенческие ссуды (т. е. ссуды, доступные для большинства или всех студентов, а не только для категорий с меньшим уровнем риска, как студенты-медики или МВА) явно будет непомерно высокой. Поэтому большинство программ студенческого кредитования переносят основные или все риски на государство. Риск или результирующая стоимость могут быть в большой степени скрыты, как в случае, когда кредитором выступает государство и своевременно не делает сборы по выплатам. Или риск может быть в форме гарантии частному или квазичастному кредитору, который потребует от государства выплаты в случае дефолта и оставит государству неоплаченный вексель, и теперь уже государство должно будет найти заемщика необеспеченной ссуды и взыскать с него требуемую сумму. Или риск может быть разделен с родителями, поручителями или с самим учреждением высшего образования.

5. Суммы кредитов и их лимиты: Какую сумму можно занять (или отсрочить) ежегодно или в совокупности? Для того чтобы значительно расширить доступ (а не только обеспечить лучший уровень жизни для студента или снизить сумму, которая может быть в противном случае внесена родителями), максимальной ссуды должно быть достаточно, чтобы покрыть, по крайней мере, минимальные расходы, связанные с обучением в университете, за вычетом ожидаемого вклада от родителей и любой суммы, которую студент зарабатывает или скопит за академический год или между годами учебы. В то же самое время результирующие уровни совокупного долга — вместе с процентными ставками и сроком выплаты, которые в совокупности составляют суммы ежемесячных выплат, — должны каким-то образом согласовываться с заработками выпускников, чтобы выплата была возможной без особых затруднений (и это, вероятно, уберезет от дефолта).

6. Сумма и форма субсидий: Какой должна быть сумма и форма субсидии, или наоборот, какая сумма от полной стоимости ссуд должна быть выплачена заемщиком? Существует три стоимости кредитования: 1) стоимость денег для кредитора, которая всегда будет представлять из себя некую процентную ставку сверх нормы преобладающего уровня инфляции, так как это и составляет *реальный* возврат для вкладчика и/или кредитора; 2) стоимость невыплаты ссуды; 3) стоимость ад-

министративных расходов, или обслуживания и сбора выплат по ссуде. Ключевым вопросом в студенческом кредитовании является вопрос о сумме от этой общей стоимости, которая должна выплачиваться студентом-заемщиком через выплату процентов, и о размере субсидии в основном государством или налогоплательщиками? Как отмечалось выше при описании *рисков*, общедоступная программа студенческого кредитования должна покрывать большинство, если не все расходы по дефолту посредством комбинации гарантий государства и поручителя, вместо процентов, взимаемых со всех заемщиков. Но стоимость денег и стоимость управления студенческими ссудами, которые в сравнении с большей частью кредитов, предоставляемых бизнесу или потребителям, являются небольшими и дорогостоящими в обслуживании и сборе выплат, должны быть возвращены через проценты, взимаемые со студента и (как правило) государственных субсидий.

Некоторые программы кредитования не взимают процентной ставки, что приводит к очень большой государственной субсидии для всех студентов-заемщиков. Другие устанавливают совсем небольшую фиксированную процентную ставку, иногда несмотря на процентные ставки, преобладающие на рынке, что может все равно привести к очень большой субсидии в инфляционном климате, где возвращенные в конечном счете деньги теряют большую часть своей ценности в силу инфляции. Некоторые схемы студенческих ссуд, как, например, в Швеции, Австралии и Великобритании, не включают «процентов» как таковых, но они предполагают *регулировать в большую сторону* сумму ссуды согласно преобладающему уровню инфляции, чтобы заемщик выплатил в реальном исчислении только ту сумму, которую он или она заняли. Это также считается процентной ставкой — хотя часто называется *нулевой* процентной ставкой или процентной ставкой, подогнанной под уровень инфляции, — которая, по определению, также умеренно субсидируется и точная ценность которой не может быть установлена до тех пор, пока ссуда не будет полностью погашена. Субсидированием еще в меньшей степени может быть процентная ставка, взимаемая по процентной ставке заимствования для государства, которая в основном является самой низкой номинально несубсидируемой процентной ставкой из-за крупной деминации (т. е. меньшая цена за занимаемый доллар) и из-за предполагаемой надежности государственных векселей (которые не всегда настолько

надежны). Наконец, несубсидируемой студенческой ссудой может быть та, у которой процентная ставка равна ставке, взимаемой, как правило, с задолженности по потребительскому кредиту.

Неизбежное политическое давление для высокого субсидирования — в дополнение к признанию того, что более высокие процентные ставки приводят к более высокому бремени тяжелых долгов и совершенно явно способствуют более высокому уровню дефолта, — будет требовать получения более высоких субсидий и более низких процентных ставок для студентов. С другой стороны, высокие государственные субсидии влекут за собой обширные альтернативные затраты, т. е. неиспользованные альтернативные государственные расходы, которые могут превратиться, к примеру, в большее количество ссуд с меньшим размером субсидии, или большее количество грантов, или дополнительные текущие поступления, чтобы усовершенствовать университеты или расширить их мощности (и таким образом расширить доступ). В дополнение, высокие субсидии требуют нормирования, которое, в свою очередь, должно главным образом осуществляться на основе нуждаемости семьи для того, чтобы препятствовать вымещению вкладов родителей и способствовать дальнейшему субсидированию верхушки среднего класса. Но нормирование только в виде *оценки доходов* добавляет административные расходы и открывает возможности для несправедливости и коррупции. Хорошим компромиссом, вероятно, будет *минимальное субсидирование*: процентная ставка должна быть настолько высокой, чтобы обеспечить какую-то часть возмещения расходов, а также препятствовать ненужному заимствованию (и таким образом свести к минимуму необходимость проверки уровня дохода семьи, что будет бесполезным в России и многих других странах), но все же настолько субсидируемой, чтобы быть политической приемлемой и чтобы она смогла контролировать чрезмерную студенческую задолженность.

Наконец, программа ссуд должна решить, как она будет распределять субсидии. Субсидии по ссудам, например, могут быть предоставлены с самого начала путем субсидирования процентов на весь период обучения и на время реальной отсрочки начала погашения кредита после его использования. Или субсидии могут предоставить меньшее количество *первоначальных* лет общего прощения невыплаты процентов, но взимать процентную ставку, значительно ниже рыночной, во время реального срока погашения ссуды. Ссуды, обусловленные

доходами, могут предоставить значительную субсидию для всех заемщиков — как и предусмотрено в шведском или британском планах с *нулевой* процентной ставкой, — или они могут взимать проценты, приближенные к рыночным ставкам, со студентов, которые погасят ссуду, но в то же время обеспечивать более реальную защиту для тех, кто не может их выплатить. Государство должно выбрать определенную форму субсидий. Программа ссуд не может одновременно обеспечивать все формы субсидирования на должном уровне и оставаться частью политики разделения расходов.

Еще одной из форм государственного субсидирования по некоторым программам студенческого кредитования являются расходы в форме прощения долга, не относящиеся к предоставлению студенческих ссуд. К примеру, характерной чертой некоторых программ является потенциально дорогостоящее прощение долга по студенческому займу в тех случаях, когда заемщик занимается определенным родом профессией или занятием и/или работает в определенных местах. США, к примеру, прощает часть невыплаченного платежа по студенческой ссуде за те годы, когда заемщик преподавал в школах в бедных районах города [15]. Такое прощение выплаты долга, зависящее от места работы, является основной чертой российского плана ссуд, предложенного в 2002 г. [16]. Являются ли такие особенности прощения долга настолько же рентабельными, как и другие, более прямые расходы, для достижения тех же целей политики — вопрос, дебаты по которому могут продолжаться и ответ может быть однажды найден. Замечание касательно создания и финансовой оценки альтернативной программы студенческих ссуд заключается в том, что значительные издержки прощения долга не должны рассматриваться как расходы на обеспечение ссуд для достижения такой более обычной цели политики, как расширение доступа к высшему образованию или снижение бремени выплаты.

7. Форма и продолжительность периода погашения ссуды. Наконец, чисто технические вопросы должны разрешаться вне зависимости от формы и срока обязательств по выплате ссуды. Срок выплаты устанавливается в виде классического фиксированного календаря выплат по ссуде по типу ипотечного кредита; по ссуде, обусловленной доходами, этот срок только подразумевается под представленными к выплате процентами от доходов, средним уровнем совокупной задолженности и сведениями о заработке заемщиков. При

субсидируемых ссудах — какими являются большинство студенческих ссуд — стоимость субсидии для заемщика (подобно стоимости для государственного кредитора) увеличивается с увеличением периода выплаты, тем самым позволяя ограничивать сроки погашения ссуд. В то же время чем короче срок погашения ссуды при неизменных остальных факторах, тем выше отдельные выплаты и тем более вероятно, что выплаты станут тяжелым бременем и в конечном счете не будут выплачены. Как в случае с разрешением вопроса о процентной ставке для студента-заемщика и степени субсидирования государством, разрешение вопроса должно стать компромиссом между несколькими конкурирующими целями, включая максимальное возмещение расходов, создание максимального дополнительного доступа к высшему образованию, снижение до минимума невыплат по ссудам и максимальную политическую приемлемость.

Также должны быть разрешены вопросы менее и более специализированного характера, имеющие отношение к форме выплат. Например, классические ссуды с фиксированным календарем выплат в основном характеризуются равными или одинаковыми взносами. Однако фиксированный календарь выплат может со временем постепенно изменяться в большую сторону, чтобы лучше соответствовать вероятному повышению дохода или заработка, т. е., может быть составлен таким образом, чтобы *приблизиться* к календарю выплат, зависящих от дохода. Условия ссуды должны оговаривать, будет ли ссуда выплачиваться заемщиком напрямую кредитору или выплаты будут делаться (на усмотрение заемщика или его/ее работодателя) путем вычета из зарплаты заемщика работодателем и выплачиваться напрямую государству, подобно удержке налогов или пенсионных вкладов.

Обязательство, обусловленное доходом, должно оговаривать процент дохода, который требуется для выплат, а также значение термина «доход»: например, реальный доход прошлого года, или предполагаемый доход текущего года, или только заработок, или заработок плюс средства, облагаемые налогом, и подобные этим вопросы. Некоторые обязательства, обусловленные доходом, имеют *порог дохода*, который при обложении добавочным налогом должен быть превышен, чтобы доход только свыше этой суммы подлежал обложению процентной ставкой по выплате. Обязательства, обусловленные доходом, должны также предусматривать, как долго этот процент от дохода будет выплачиваться: к примеру, пока ссуда не будет полностью погаше-

на по какой-то (какой?) процентной ставке, или пока не будет достигнут какой-то возраст, или пока не пройдет максимальное количество лет с момента начала выплат по ссуде.

Применение ссуд, обусловленных доходом, в России и других странах с переходной экономикой

Вопрос применения *ссуд, обусловленных доходами*, для возмещения части издержек на высшее образование приобретает все большую значимость в условиях создания национальной программы студенческого финансирования, в особенности в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой. Такие программы студенческого кредитования — особенно продвигаемые австралийцами — давно уже вызывают настойчивый интерес экономистов и политиков. Опыт Австралии, Новой Зеландии, Швеции и Южной Африки, факт недавнего принятия (2000 г.) подобных программ в Шотландии и скором будущем (2006 г.) на остальной территории Объединенного Королевства, рекомендации большей части литературы по политике высшего образования — все это указывает на то, что ссуды, обусловленные доходами (иногда ошибочно называемые «налогом дипломированного специалиста»), имеют явные теоретические, а также практические преимущества. Однако некоторые из этих преимуществ не зависят от дохода и обладают характерными чертами, которые также легко могут быть интегрированы в формы классических ссуд с фиксированным календарем выплат⁸. Неплохо иметь в виду — особенно в отношении применимости формы ссуд, обусловленных доходами, в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой — четыре оговорки, или предостережения, по поводу распространенного основания считать лучшими формы ссуды, обусловленные доходами.

Во-первых, ссуда, обусловленная доходами, остается ссудой, и по сути своей она не «дешевле» для *большинства студентов-заемщиков*, чем классическая ссуда по той простой причине, что обязательство по выплате выражается как процент от дохода или заработка. Для большинства студентов-заемщиков «дешевизна» или «дороговизна» ссуды (не путать с управлением по ее выплатам!) измеряется ее «реальной» простой годовой процентной ставкой или, по-другому, сниженной текущей стоимостью умеренного ожидаемого потока выплат. С другой стороны, «управляемость» измеряется *лег-*

костью выплат. Управляемость всегда может быть улучшена путем снижения размера отдельных выплат (как в классической ссуде) или путем снижения к выплате процента от дохода — в любом из этих случаев, однако, увеличивается срок погашения ссуды и общее количество долларов, которые в конечном счете будут выплачены, но не изменяется реальная стоимость ссуды (т. е. сниженная текущая стоимость возможного потока выплат).

Во-вторых, ссуда, обусловленная доходом, не должна рассматриваться как *заменитель оплаты за обучение*, а скорее как просто другой способ ее отсрочки — подобно отсрочке любой другой затраты, связанной с посещением высшего учебного заведения. Если студент берет на себя обязательства по выплате ссуды на посещение учреждения высшего образования, которая должна будет сделана в будущем — в зависимости от дохода или другим способом, — тогда для практических целей существует плата за обучение. В некоторых случаях, как, например, в США, предполагается, что родители (или, возможно, студенты) заплатят за обучение «вперед», но для этих целей возьмут или родительскую, или студенческую ссуду, которая, как в случае с прямой студенческой ссудой США (US Direct Student Loan), может быть превращена на начальном этапе погашения ссуды в календарь выплат, обусловленных доходом. В других странах «ссуда» переходит напрямую от кредитора (в основном государства) к университету (или в бюджетные ассигнования университету), минуя студента, и вероятно, никогда по этой причине не воспринимается как комбинация *оплаты за обучение* и *студенческой ссуды*, что предусматривается такой политикой. В других же случаях — здесь хорошим примером будет Австралия — студенту и его родителям дается выбор: согласиться взять ссуду, обусловленную доходами (*HECS*), которая поступает напрямую университету и выплачивается студентом как ссуда, или выплатить деньги «вперед», что, скорее всего, будет сделано родителями, но со значительной скидкой. Однако обязательства по разделению расходов, полностью представленных в форме ссуды, обусловленной доходами и преподнесенной (или позволяющей быть воспринятой) как выплата *вместо оплаты за обучение* (без особого стимулирования вносить оплату «вперед»), обескураживают и могут препятствовать внесению вклада родителями на покрытие расходов, связанных с преподаванием, таким образом перенося бремя расходов на образование только на студента [10].

В-третьих, некоторая привлекательность, приписанная зависимости от доходов, — в особенности предполагаемое удобство для заемщика и предполагаемая вероятность полного погашения (и таким образом снижение риска невыплаты) для кредитора или государства — исходит в первую очередь от желания государства создать политику и порядок удержания подоходного налога и социального страхования с целью сбора задолженности по студенческой ссуде. Но этот механизм, включая право предоставления полномочий работодателям удерживать эти суммы из зарплат, равно как и право государства проверить на выполнение и наказать нарушителей, может также быть применен в теории к сбору классических ссуд. Это наблюдение само по себе не отрицает привлекательность данных условий в теории, как и не отрицает другие теоретические преимущества обусловленности доходами; но если государство может принудить работодателей собирать выплаты по ссудам, обусловленным доходами, или по налогам на дипломированного специалиста, оно также может принудить работодателей собирать любые другие задолженности граждан, имеющие государственную важность: например, местные сборы, или пособие на ребенка, или автомобильное страхование. Очевидным следствием этого предполагаемого преимущества, конечно, является тот факт, что вряд ли можно ожидать от государства, имеющего сложности по сбору от граждан налогов и вкладов на социальное страхование (это присуще России и другим странам с переходной экономикой), что оно способно собрать выплаты по ссудам, обусловленным доходами, или по обязательствам по налогу на дипломированного специалиста.

Наконец, со ссудами, обусловленными доходами, связаны основные осложнения, которые не имеют места при ссудах ипотечного характера. Большинство из этих проблем возникает из-за необходимости точно оговорить, а затем проверить доход, который будет обложен налогом, для того чтобы определить правильную сумму выплаты. Множественные источники дохода, непостоянный доход, доход, который совсем не учитывается, и доход, который может быть легко перемещен между заемщиком и членом его семьи, — все это ухудшает жизнеспособность схемы ссуд, обусловленных доходами. Промышленно развитые страны с громадным опытом учета средств и отслеживания почти всего дохода, а также имеющие культуру добровольного выполнения налоговых требований, смогут преодолеть эти проблемы, что и пока-

зал опыт Швеции и Австралия. Для других стран, включая так называемые страны с переходной экономикой, где источники получения дохода часто являются множественными, непостоянными, а средства очень часто — неучтенными, может возникнуть огромная проблема установления обязательств по выплате, что приведет к неправильно представленному о доходе и почти несомненно к недовыплатам.

Верным будет и то, что выплаты по классическим ссудам с фиксированным календарем выплат также являются проблематичными; программы ссуд во всех странах, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, характеризуются низким процентом погашения. Но в интересах создания программы студенческого кредитования, у которой есть шанс на эффективное возмещение издержек, будет полезным изучить опыт эффективных и неэффективных программ по критерию возмещения расходов, т. е. переноса бремени оплаты значительной части общих затрат на высшее образование на студента. В теории планы студенческого кредитования, классического или обусловленного доходами, возместят недостаточные средства в той мере, в какой план: 1) включает слишком высокую процентную субсидию (т. е. план изначально создан с реально низким шансом возмещения средств, ниже стоимости денег); 2) подвержен чрезмерному риску невыплаты по ссуде или недоплаты; или 3) слишком дорог для обслуживания. Из чего следует, что успешные планы — по крайней мере, по критерию эффективного возмещения расходов — будут минимально субсидироваться и будут испытывать минимальные невыплаты по ссудам, недоплаты и административные расходы.

Далее следует, что (и снова, по крайней мере, в теории) обе формы выплат, вероятно, будут испытывать различные виды потерь. Классический план выплат предполагает потери от невыплат по ссудам или потери в денежной наличности из-за запоздалых выплат, что, в свою очередь, может быть приписано преднамеренному уклонению от выплат, ошибкам в сборе (например, потеря следа заемщика), или потери, понесенные по вине заемщиков, которые испытывают финансовые затруднения, к примеру, в период безработицы. Потери от ссуд, обусловленных доходами, с другой стороны, отразят потери от сбора подоходного налога в этой стране, т. е. из-за неучета или недоучета дохода, заработанного или нет, и из-за преувеличения якобы произошедших расходов (для совершен-

ния любых дозволенных вычетов из заработка до вычета налогов).

Из всех ожидаемых потерь в России и других странах с переходной экономикой потеря от потока выплат, обусловленных доходами, вероятно, является самой высокой. А в тех случаях, когда контракт по ссуде, определенный договором, имеет сторону, вошедшую в соглашение (типичная черта студенческих займов в странах с переходной экономикой и развивающихся странах), а возможность работодателя удерживать сборы относится только к небольшой части потенциальных заемщиков и только небольшой части их доходов, классическая программа ссуд, использующая как ежемесячные или купонные выплаты, а где возможно — вычеты работодателями, под сильным давлением и четкими ожиданиями по выплатам в момент взятия ссуды, так же как и в момент завершения учебы в университете, вероятно, возместит столько же расходов и, вероятно, получит больше ожидаемых выплат, чем план ссуды, обусловленной доходами.

Таким образом, модели ссуд, обусловленных доходами по примеру Схемы вклада в высшее образование Австралии (Australian Higher Education Contribution Scheme — HECS), заработают хорошо, если:

- государство, преуменьшив (или не упомянув совсем) политически неверную концепцию *оплаты за обучение*, сможет внести элемент разделения расходов, чего оно, скорее всего, не смогло бы сделать в рамках политики, и будет открыто защищать даже небольшую оплату за обучение;
- государство, подчеркивая в основном обязательства студента по ссуде, обусловленной доходами, желает отказаться от возможности оплаты за обучение *«вперед»* и таким образом сводит к минимуму роль родителей (даже самых богатых) как важного партнера в разделении расходов высшего образования в настоящее время;
- государство в реальности не нуждается в будущем доходе студентов и может облагать налогом и давать ссуды, чтобы университеты оставались открытыми, а студенты были накормлены и размещены, оно соглашается на выплаты в будущем, в сущности *став кредитором*;
- у большинства студентов-заемщиков (или студентов, которые будут связаны обязательством будущих выплат по ссудам, обусловленным доходами) будет единственный работодатель, который будет им платить периодическую и относительно регулярную зарплату, настолько высокую, что она

сможет соответствовать требованиям законодательства и из нее можно будет делать из года в год вычеты в размере нужной суммы.

Напротив, ссуды, обусловленные доходами, по типу HESC могут оказаться менее применимыми, если:

- существует необходимость в негосударственном доходе *сейчас* и вклады родителей в оплату расходов на обучение (даже с большой скидкой) являются основным источником необходимого дополнительного дохода;
- нехватка государственного дохода препятствует государству быть единственным кредитором (что увеличивает цену на студенческие кредиты, которые имеют некоторую — хотя и сниженную — стоимость на частном рынке капитала);
- вероятно, что многие выпускники (заемщики) будут выполнять множество краткосрочных работ, или будут наняты на работу в свободной экономической сфере, учет в которой наиболее ненадежный, или, возможно, эмигрируют;
- не существует традиции добровольного надежного декларирования дохода, а государственные системы мониторинга и проверки доходов с целью обложения налогом и/или пенсионных отчислений или отчислений по социальному страхованию не существуют или ненадежны.

Сделанный выше анализ предполагает, что план ссуды, обусловленной доходами, особенно план по типу Схемы вклада в высшее образование Австралии, может не обеспечить значительного возмещения расходов университетам и другим учреждениям третьей ступени в России или других странах с переходной экономикой (или развивающихся странах).

«Разделение затрат» и студенческие кредиты в России

Данное введение к вопросу о «разделении затрат», потребности студента в кредите, роли государства в обеспечении студенческих ссуд, различных видов программ студенческого кредитования, уделяющих особое внимание вопросу применимости ссуд, обусловленных доходами в России и других странах с переходной экономикой, подводит нас к тому, чтобы рассмотреть несколько конкретных предложений по вопросу разделения затрат и студенческих кредитов в России. Несмотря на то, что российская Конституция по-прежнему гарантирует возможность получения бесплатного образования, по-видимому в университетской системе,

по оценкам Бэйна, Протапенко и Воссенстина [16–18], доходы университетов, получаемые в качестве платы за обучение, выросли до такой степени, что в среднем составляют более половины от всех текущих поступлений в бюджет университета. То, что иностранному наблюдателю представляется юридической аномалией, вероятно, лучше всего может быть объяснено как своего рода *прореха в законодательстве*, позволяющая столь необходимому доходу — который правительство в настоящее время не может обеспечить — поступать в бюджет университета посредством более узкого определения понятия *студент* (человек, обладающий законным правом на получение бесплатного высшего образования, и ограниченный круг тех абитуриентов, которые смогли, сдав вступительные экзамены, набрать достаточный высокий проходной балл, позволяющий им стать обычными студентами). В то же время для большинства внешних наблюдателей абсолютно ясно, что данная ситуация имеет мало общего с академическими стандартами, но напрямую отражает финансовую потребность правительства и университетов снизить число студентов, принимаемых в обычном порядке и в соответствии с правилами, до того числа, которое позволяет крайне ограниченный государственный бюджет. Возможность принять большее количество студентов при условии, что они будут оплачивать свое обучение в университете, позволяет высшим учебным заведениям все-таки получить тот доход, который им так необходим, но в то же время не выйти за узкие рамки, установленные Конституцией, гарантирующей бесплатное высшее образование.

Помимо этого есть ряд ограничений, касающихся предоставления правительством помощи для покрытия расходов на проживание студентов и выплату стипендий, в то время как реальная стоимость стипендий, подогнанная под уровень инфляции, значительно упала, что позволило университетам в последние годы получить дополнительный доход от продажи продуктов питания и обеспечения студентов жильем. Если вкратце — что ни в коем роде не является критикой, а отражает те же экономические реалии, которые можно обнаружить практически во всех странах, — то разделение затрат есть неотъемлемая часть системы российского высшего образования, несмотря на то, что она порождена не столько неолиберальными экономическими соображениями эффективности и равенства, сколько явной потребностью увеличить доходы высших учебных заведений.

В свою очередь, российское правительство признало необходимость получения кредитов студентами. Согласно Протапенко [16, с. 3], в пересмотренном в 1996 г. российском Федеральном законе «Об образовании», равно как и в Федеральной программе развития образования, принятой в 2000 г., признается необходимость создания студенческих кредитов для нуждающихся студентов. Однако механизма, с помощью которого положения данных законов могли бы быть применены на практике, разработано не было, как и не было дано какого-либо государственного мандата для осуществления этого.

В 2002 г. Сберегательный банк Российской Федерации (Сбербанк) объявил о создании первой в России программы студенческих ссуд. Программа кредитов на образование должна была обеспечить студентов из семей со средним и низким уровнем доходов кредитами, которые бы покрывали до 70 % стоимости обучения и могли бы быть выплачены банку с процентами по прошествии 10 лет. Банк объявил, что для этого начинания им было выделено 1,5 млрд. руб. (более 1,5 млн. долл.). Тем не менее, по крайней мере за 2003 г., кредитов Сбербанком не выдавалось, и представители Сбербанка были достаточно сдержанны в своих комментариях по этому поводу, оставляя сомнения относительно того, а были ли у банка реальные намерения выполнять объявленную программу [16, 19]. Как бы то ни было, программа в том виде, в каком она была предложена, была не жизнеспособна, даже если бы намерения банка были искренними, что может служить определенным уроком на будущее, помогая учесть, какие именно проблемы необходимо принимать во внимание при разработке подобных программ.

В 2001 г., когда было объявлено о начале программы, процентная ставка по кредиту составляла 22 %. С одной стороны, она кажется высокой и, очевидно, так и была воспринята многими россиянами, хотя в то время это была достаточно обоснованная ставка по коммерческому кредиту, принимая во внимание уровень инфляции в России, равный 18,6 % [16]. В отсутствие каких-либо государственных субсидий и в свете растущей инфляции и, как результат, высокой коммерческой ставки по кредитам, процентная ставка по студенческим кредитам могла быть действительно слишком высокой, с психологической точки зрения, и для студентов, и для их семей, но по иронии судьбы эта же ставка была слишком низкой для банка, чтобы он начал прилагать какие-либо реальные уси-

лия для осуществления обещанной программы студенческих ссуд.

Кроме этого риск, что кредит не будет погашен, был очень высок по причинам, которые мы уже упомянули выше, и при отсутствии каких-либо правительственных гарантий должен был покрываться родителями и четырьмя поручителями, чей совокупный среднемесячный доход должен был быть не меньше, чем у стороны, подписывающей соглашение с банком. Для того чтобы сделать данное соглашение еще менее привлекательным (если это возможно), поручители и стороны, подписывающие соглашение, должны были подтвердить размер их ежемесячного дохода и предоставить сведения относительно имеющейся у них собственности и других активов. Помимо груза, лежащего на плечи людей при сборе такого большого объема документов, требуемая информация относилась к той категории данных, которыми россияне — включая родителей, представляющих интересы своих детей, не говоря уже о друзьях или родственниках, — предпочитают не делиться с государственным банком. Эта исключительная и не кажущаяся столь необходимой нагрузка и требования, которые было практически невозможно выполнить, являются одной из основных причин, позволяющей сторонним наблюдателям усомниться в изначальной искренности намерений банка. Это также подкрепляет наблюдение, сделанное выше, о том, что государственные гарантии, вероятно, крайне важны для частных кредиторов, собирающихся выдавать и обслуживать студенческие кредиты. Протапенко пишет:

«Программа студенческого кредитования продемонстрировала свою невероятную невыгодность и неприглядность в отношении условий выдачи ссуд и процедуры обращения за ними: никаких процентных субсидий, никаких отсрочек по выплатам процентов, высокий риск невозврата кредита заемщиком, ограничения в размере кредита — не более 70 % от стоимости обучения (никаких мер по покрытию сопутствующих расходов на проживание), требование привлекать родителей в качестве со-заемщиков и иметь поручителей» [16, с. 12].

Единственной правительственной инициативой (на 2004 г.) в отношении студенческих займов в Российской Федерации стало предложение обеспечить то, что документ описывал как *ссуды, обусловленные распределением рабочей силы*. Это должны были быть гранты или ваучеры, выданные высшим учебным заведениям вместо институциональных грантов, и предоставляющие студентам,

набравшим достаточно высокий балл на вступительных экзаменах, возможность быть зачисленными и обучаться бесплатно. Студенты, которым не удалось получить бесплатное место, могут быть зачислены на этих же условиях, если они согласятся отработать определенный период времени по окончании высшего учебного заведения по определенной профессии или в определенном месте. В том случае, если по окончании высшего учебного заведения они не выполняют данное соглашение, они должны выплатить полученную субсидию. По словам М. Протапенко, «так называемая государственная субсидия может рассматриваться как полный грант (грант на обучение) студенту, если он согласен работать в критических социальных отраслях или местах, либо как ссуда на образование, в ситуации, когда студент откажется быть занятым в данной сфере» [16, с. 5]. Хотя стоит отметить, что в данном случае проценты по такому кредиту не начисляются и не выплачиваются. К тому же в 2002 г. было неясно, каким образом будет осуществляться администрирование данной программы субсидий, каким образом будет производиться отбор студентов и кто будет контролировать выплату кредитов (в том случае, если грант становится кредитом, в ситуации, когда студент отказывается работать в том месте, относительно которого изначально была достигнута договоренность) [7, 16].

Если несмотря ни на что эту программу все-таки запустят, она, вероятнее всего, будет интегрирована в более крупную реформу финансирования высшего образования, которая на стадии планирования и экспериментального апробирования (на 2004 г.) получила название Государственные именные финансовые обязательства (ГИФО). ГИФО — это система ваучеров, которые предоставляются будущим студентам по результатам сданных ими вступительных экзаменов, она имеет пять уровней субсидирования, начиная с полноценного гранта на образование, выплачиваемого университету, но позволяющего студенту получить бесплатное университетское образование, до минимальной дотации (и уровни между ними), когда студенту и его/ее семье необходимо будет доплатить разницу из собственных средств. Несмотря на всю сложность, такая система сможет частично снизить количество студентов, получающих полноценный грант на образование, а также заменить нынешнюю систему с ее очень резким разделением на студентов, получающих бесплатное образование, и студентов, оплачивающих

свое обучение полностью, — что порождает проблему коррупции и приводит к серьезным финансовым затруднениям у студентов, чей балл оказался чуть ниже проходного была на вступительных экзаменах, — на более гибкую систему, которая не будет стоить дороже, но принесет видимую выгоду как студентам, так и высшим учебным заведениям.

В 2004 г. было не до конца ясно, каким образом предложенная система ваучеров для получения целевого образования может быть интегрирована в предлагаемую систему ГИФО. Что же касается коммерческого предложения Сбербанка, оно может быть поучительным для понимания вероятных проблем, с которыми придется столкнуться, независимо от того, будет ли реализована предлагаемая программа ваучеров/студенческих кредитов или нет. В этом отношении наиболее серьезная проблема, которая достаточно легко решается в теории, — отсутствие какой-либо процентной ставки, начисляемой на сумму ваучера, в ситуации когда он превращается в ссуду, если получатель отказывается занять ранее оговоренную сумму в определенной сфере. Просто потому, что ваучеры должны были выдаваться тем студентам, которые не смогли получить других грантов (т. е. студентам, которые не смогли «выиграть» место, чтобы обучаться бесплатно) [16, 19], программа станет, в худшем случае, программой беспроцентных ссуд, что, безусловно, будет являться удачной финансовой сделкой для студентов, но достаточно дорогим проектом для государства, и никоим образом не поможет решить проблему нехватки рабочей силы в определенных отраслях. Если вкратце, то программа, в том виде, в каком она была описана Протапенко и Воссенстиным [7, 16], была обречена на провал и не смогла бы разрешить проблему, стоящую перед российским обществом по восполнению недостающей рабочей силы. Она также не рассчитана на введение дополнительного, социально справедливого и экономически эффективного доступа к российской системе высшего образования.

Предложения для обсуждения системы студенческих займов в Российской Федерации

Реформы в системе финансирования высшего образования в России развиваются достаточно быстро, и не всегда за ними можно угнаться, поэтому мы завершаем статью некоторыми соображениями, основанными на теории, описанной

выше, и на той ограниченной информации, которую возможно получить об отдельных экспериментальных российских программах предоставления студенческих кредитов. На основании этого будут предложены заключительные размышления относительно того, какую роль могут играть студенческие кредиты во всеобъемлющей реформе финансирования высшего образования. Более крупные реформы предположительно нацелены на решение двух насущных проблем: 1) гарантирование финансового благополучия вузов и 2) расширение доступа к высшему образованию особенно для молодых людей из семей с невысоким достатком, проживающих в сельской местности и принадлежащих к лингвистическим и этническим меньшинствам. Рекомендации, данные ниже, предлагаются скорее к обсуждению, а не заявляются как единственно возможные формы российской системы студенческих займов, самонадеянно предложенные автором.

1. Российской Федерации, государствам бывшего Советского Союза и Восточной Европы, а также другим странам, которые были парализованы с точки зрения юридической, конституционной или просто политической в вопросе оплаты за обучения, необходимо продолжать поиск путей, позволяющих сократить общее количество студентов, освобожденных от полной оплаты за обучение, и сделать это, в идеале, без обострения проблемы социальной справедливости, характерной для двойственной системы оплаты за обучение, и без сопровождения грантами, зависящими от уровня дохода, и программами кредитования. Кажется, что программа ГИФО Российской Федерации идет в правильном направлении, при условии, что система не увязнет в концептуальных и технических сложностях.

2. Программа студенческих кредитов должна быть внедрена, вероятно, в нескольких субъектах Российской Федерации, но под руководством центрального министерства, по крайней мере при условии значительного финансирования из центра, и иметь следующие характеристики.

3. Реальная процентная ставка должна быть установлена в диапазоне между преобладающим уровнем инфляции (нулевая процентная ставка) и базовой коммерческой процентной ставкой. Даже в таком случае это приведет к существенному государственному субсидированию, однако реальная ставка будет больше, чем установленная во многих программах студенческих займов, созданных Организацией экономического сотрудничества и развития.

4. С политической точки зрения, может быть, необходимо полностью субсидировать проценты в период получения образования (т. е. те студенты, которые получают очное образование, не должны выплачивать проценты по кредиту в период обучения, при этом период отсрочки платежей не должен превышать срок, равный одному году), однако данные субсидии должны быть предоставлены только тем студентам, которые получают первый базовый цикл образования в университете (а также распространяться на несение военной службы и на высоко-востребованные обществом профессии).

5. Полезно поддержать концепцию платы за образование в целом, чтобы обеспечить определенную поддержку родительским займам, вносящим свой вклад в образование. Это должно субсидироваться по минимуму: например, по базовым коммерческим ставкам, но без предоставления дополнительных субсидий или отсрочек по платежам.

6. Студенческие кредиты должны предоставлять достаточный объем средств для покрытия платы за обучение плюс определенные проценты (скажем, 80 %), покрывающие минимальные расходы на проживание, — меньше, чем гранты или другие ожидаемые родительские вклады. Цель — обеспечить достаточную сумму кредита, чтобы получить доступ к высшему образованию без уменьшения ожидаемого вклада семьи.

7. Студенческие кредиты всегда будут дорогими, и программа не должна запускаться в расчете на то, что она когда-либо станет самофинансируемой (т. е. выплат по ссудам будет достаточно для финансирования новых займов). Таким образом, будет существовать потребность нормировать студенческие ссуды посредством академических заслуг (например, балла, полученного на вступительных экзаменах) и посредством продемонстрированной и поддающейся проверке финансовой нуждемости. Оценка финансового положения является чрезвычайно проблематичной как в развивающихся, так и в развитых странах, что впервые отмечено Мак-Махоном [20] и дополнено впоследствии Теклеселласи и Джонстоуном [21]. В свете технических, политических и культурных проблем, сопутствующих раскрытию доходов и активов в России, оценка финансового положения, по крайней мере в первые годы, должна удовлетворять хотя бы отчасти ожиданиям и возможностям родителей, готовых внести свой вклад, а не отпугивать те семьи, которые не желают или по каким-то причинам не способны предоставить документы, подтверждающие их доходы и активы.

8. Риск невыплаты ссуды должен быть разделен между федеральным правительством и правительствами субъектов Федерации, покрывающими часть убытков, а также возложен на родителей, подписавших соглашение на ссуду. Однако требования к стороне, подписывающей соглашение вместе с заемщиком, должны быть ограничены лишь моральными аспектами и возможной потерей кредитной репутации для того, чтобы избежать потери родителей (а вместе с ними и детей из числа тех, кто сможет оказаться заемщиком), не располагающих достаточными активами, которые они могли бы отдать в залог, равно как и родителей, которые будут сопротивляться тому, чтобы полностью раскрыть информацию об их имуществе.

9. Начало выдачи кредитов должно быть положено правительственным агентством, которое может для обслуживания кредитов привлечь по контракту к данной работе банк или другую частную организацию. Учреждения высшего образования также должны быть вовлечены в процесс и активно участвовать в оценке финансового положения и консультировании по вопросам обязательств по выплатам (предъявляемых к заемщикам для получения степени). Институты должны нести определенную ответственность за чрезмерное невыполнение заемщиками принятых финансовых обязательств.

10. Обязанность по выплате кредита должна быть распределена во времени таким образом, чтобы сделать ежемесячные выплаты по кредиту возможными и управляемыми. Должны быть установлены единые правила, определяющие понятие управляемых выплат по ссуде. В среднем, для начала, они должны составлять не более 10–15 % от получаемого дохода. Выплаты по фиксированному графику могут со временем прогрессировать по желанию заемщика.

11. В случае безработицы, продолжительной болезни или потери работы, а также в случае декретного отпуска или отпуска по уходу за ребенком или в других подобных ситуациях должна существовать возможность отсрочки выплаты по ссуде. Заемщику, нуждающемуся в отсрочке платежа, должен быть предоставлен более продолжительный срок погашения и снижены размеры ежемесячных выплат. Должно быть разработано специальное положение, позволяющее простить оставшуюся задолженность заемщику, если он не способен выплатить изначальный долг по установленной процентной ставке. (Соответственно, те заемщики, чей доход будет невысок, будут выплачивать долг, практически в течение всей своей жизни.)

Хочется подчеркнуть еще раз, что данные рекомендации предложены лишь в качестве отправной точки для дискуссии о возможной роли студенческих кредитов в свете происходящей сегодня в России национальной реформы финансирования высшего образования. Данные рекомендации основаны на опыте многих стран, где студенческие кредиты оказались эффективным инструментом для достижения цели, а именно для повышения доступа к высшему образованию. Автору абсолютно ясно, что программа студенческого кредитования необходима, что она должна быть интегрирована в общую систему платы за обучение и может осуществляться в форме грантов (с предварительной оценкой финансового положения студента).

Примечания

¹ Можно представить себе *правительство* или *государство*, которое является потенциальным вкладчиком помимо общего налогоплательщика, но лишь в той степени (и не в тривиальном для посткоммунистических стран или стран с переходной экономикой смысле), что государство держит право только на такие существенные активы, как земля, нефть и минералы, которые могут распродаваться из года в год, сокращая, но не устраняя потребности в налогообложении как таковом. Также можно рассматривать *бизнес* как потенциального вкладчика, покрывающего общие организационные расходы высшего образования. Однако в той мере, в какой бизнес делает такой вклад, они крайне важны, как и другие производственные затраты, и возмещаются через цену на товар. Таким образом, они оплачиваются общим потребителем, который, по сути, является тем же налогоплательщиком.

² Требование выступать поручителями родителей или других членов семей ограничивает доступность этих ссуд для студентов, чьи родители обладают существенными средствами и/или доходом, но не желают обнародовать эту информацию, что, по сообщениям, в России происходит нередко. В любом случае, такие ссуды фактически даются родителям, а не студентам, и в дальнейшем это вряд ли может способствовать распространению доступа к этим ссудам населения с низким доходом или жителей сельской местности.

³ О политике *двойной платы за обучение* можно говорить в тех случаях, когда бесплатные места очень ограничены и предоставляются тем, кто получил высшие оценки на вступительных экзаменах, а оставшиеся студенты хотя и подпадают по академическим показателям, но могут быть зачислены в университет только при оплате обучения. Эта практика была общепринятой в посткоммунистических странах и странах, которые имеют конституционные или другие юридические положения, гарантирующие бесплатное образование, но не имеют достаточного дохода от налогоплательщиков, чтобы обеспечить такое высшее образование всем, кто отвечает требованиям. Бесплатные места, таким образом, предоставляются только небольшому количеству абитуриентов, сдавших вступительные экзамены с наивысшими оценками, другим же допуск к обучению предоставляется только за плату.

⁴ В этом разделе используются данные работы Джонстоуна [2].

⁵ Литература по ссудам, обусловленным доходом, обширна. См., например, работы Коробейника и Райана (2002) и Джонстоуна [10, 11].

⁶ В США условия ссуды, обусловленной доходами, могут показаться непривлекательными по сравнению с условиями таких же ссуд в других странах, что объясняет их непопулярность, но Соединенные Штаты являются единственной страной, где заемщикам предлагают выбор между выплатами, обусловленными доходами, и выплатами по фиксированному календарю выплат по одинаковой ожидаемой настоящей стоимости [12, 13].

⁷ В теории источником субсидии могли бы также стать граждане с высоким уровнем дохода, которые на так называемой *взаимобразной* (*mutualized*) основе могли бы осуществлять выплаты по базовой процентной ставке, таким образом эффективно субсидируя своих коллег-заемщиков с низким уровнем дохода и обеспечивая программы кредитования по *средней* сбалансированной процентной ставке на все кредиты. Основной концептуальный недостаток, возможно, объясняющий, почему не существуют таких общедоступных взаимобразных планов, — это то, что студенты, которые резонно ожидают высоких пожизненных доходов, могут отказаться участвовать в такой схеме, по крайней мере добровольно, и таким образом лишиться этого плана необходимого источника субсидий, нацеленных на защиту граждан с низким уровнем дохода (см. [14]).

⁸ См. работы Джонстоуна [2, 11, 17].

Литература

1. *Johnstone D. B.* Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States. N. Y.: College Entrance Examination Board, 1986.

2. *Johnstone D. B.* Student Loans in International Comparative Perspective: Promises and Failures, Myths and Partial Truths. Buffalo: University at Buffalo Center for Comparative and Global Studies in Education, 2000 [Reprinted in Университетское управление: практика и анализ [forthcoming 2005]*].

3. *Johnstone D. B.* Challenges of Financial Austerity: Imperatives and Limitations of Revenue Diversification in Higher Education // Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective: Special International Issue of The Welsh Journal of Education / Ed. by M. Woodhall. 2002. Vol. 11, № 1. P. 18–36*.

4. *Johnstone D. B.* Cost-Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility // Czech Sociological Review. 2003. Vol. 39, № 3, June. P. 351–374*.

5. *Johnstone D. B.* Cost-Sharing and the Cost Effectiveness of Grant and Loan subsidies to Higher Education. Buffalo: University at Buffalo Center for Comparative and Global Studies in Education, 2004*.

6. Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective: Special International Issue of The Welsh Journal of Education / Ed. by M. Woodhall. 2002. Vol. 11, № 1.

7. *Vossensteyne H., Salerno C.* State Subsistence in the Field of Education: A Commentary and International Reflection to the Proposal of State Subsistence for Education in the Russian Federation. Enschede, the Netherlands: Center for Higher Educational Policy Studies, 2002.

8. *Ziderman A., Douglas A.* Financing Universities in Developing Countries. Washington, DC: The Falmer Press, 1995.

9. *Ziderman A.* Alternative Objectives of National Student Loan Schemes // Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective: Special International Issue of The Welsh Journal of Education / Ed. by M. Woodhall. 2002. Vol. 11, № 1. P. 37–47.

10. *Johnstone D. B.* Cost-Sharing and Equity in Higher Education: Implications of Income Contingent Loans // Markets in Higher Education / Ed. by P. Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill, A. Amaral. Dordrecht, the Netherlands, 2004. P. 37–60*.

11. *Johnstone D. B.* The Applicability of Income Contingent Loans in Developing and Transitional Countries // Journal of Educational Planning and Administration [New Delhi, India]. 2004. Vol. 18, № 2, Apr. P. 159–174. Also in Peking University Education Review. 2004. Vol. 2, № 1 [in Chinese translation]*.

12. Direct Student Loans: Analyses of Borrowers' Use of the Income Contingent Repayment Option. Washington: DC: US General Accounting Office, 1997.

13. Details on Income Contingent Repayment in FDLR // Appendix IV of Alternative Market Mechanisms for the Student Loan Programs. Washington, 2002. P. 82–92.

14. *Marcucci P. N., Johnstone D. B.* Tuition Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales. [Translated and reprinted in University Management: Practice and analysis [Университетское управление: практика и анализ]. 2004. № 3 (31). С. 81–88*].

15. *Kirshstein Rita J., Berger A. R., Benatar E., Rhodes D.* Workforce Contingent Financial Aid: How States Link Financial Aid to Employment / American Institutes for Research. Indianapolis: Lumina Foundation for Education, 2004.

16. *Protapenko M.* Student Loans in Russia. Buffalo: University at Buffalo Center for Comparative and Global Studies in Education, 2002*.

17. *Johnstone D. B.* The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives // Economics of Education Review. 2004. Vol. 20, № 4. P. 403–410*.

18. *Bain O.* The Costs of Higher Education to Students and Parents in Russia: Tuition Policy Issues // Peabody Journal of Education. 2001. Vol. 76, № 3/4. P. 57–80.

19. *MacWilliams B.* In Russia a Loan Program Vanishes Leaving Students Scrambling // The Chronicle of Higher Education. 2001. № 7, Dec.

20. *McMahon W.* Potential Resource Recovery in Higher Education in the Developing Countries and the Parents' Expected Contribution // Economics of Education Review. 1988. № 7 (1).

21. *Tekleselassie A., Johnstone D. B.* Means Testing: The Dilemma of subsidy Targeting in African Higher Education // Journal of higher Education in Africa. 2005 [forthcoming].

22. *Chapman B., Ryan C.* Income Contingent Financing of Student Charges for Higher Education: Assessing the Australian Innovation // Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective. Special International Issue of The Welsh Journal of Education / Ed. by M. Woodhall. 2002. Vol. 11, № 1. P. 64–81.

23. *Vossensteyne H., Salerno C.* Portability of student Support: An Inventory of 21 Countries. Enschede, the Netherlands: Center for Higher Educational Policy Studies, 2004.

24. Financial Support for Students: Grants, Loans, or Graduate Tax? / Ed. by M. Woodhall. L.: Kogan Page, 1989.

* Также доступен на вебсайте <http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance> наряду с некоторыми другими статьями на русском и английском языках.