

Джонстоун Д.Б.

Студенческие кредиты в РФ: варианты политики

В соответствии с темами этого специального выпуска - а именно, плата за обучение, финансовая помощь студентам, и теория и практика разделения затрат высшего образования - эта статья исследует неуверенные шаги, предпринятые в Российской Федерации (а в действительности, во всех так называемых странах с переходной экономикой) в отношении применения осуществимой программы студенческого кредитования. Она сделает краткий обзор вопросов разделения расходов, ссуд для студентов, участия государства в студенческом кредитовании, и основных форм студенческих ссуд, которые используются во всем мире. Далее в статье будут рассмотрены первые шаги, сделанные Россией на пути к созданию студенческой программы кредитования, некоторые проблемы, с этим связанные, и вопрос применимости в России и других стран с переходной экономикой все более и более популярной (на 2005 г.) модели ссуды, обусловленной доходами. Мы завершим статью некоторыми рекомендациями к дальнейшему обсуждению вопроса студенческих ссуд в Российской Федерации.

Студенческие ссуды и разделение затрат

Потребность в определенной программе студенческих кредитов, финансируемой государством, - необходимость, признанная в большинстве стран, хотя и успешно воплощенная лишь в нескольких - стала результатом перспективы и политики разделения затрат. *Перспектива* разделения затрат, как рассматривалось в моих работах (Johnstone 1986, 2000, 2002, 2003, 2004a), утверждает, что расходы на высшее образование возлагаются на четыре стороны: государство (или налогоплательщики), родители, студенты, и филантропы. *Политика* разделения затрат - это преднамеренный, или обусловленный политикой, сдвиг от значительной опоры на государство (особенно в настоящих или бывших социалистических/коммунистических странах), или налогоплательщика/потребителя, к разделению затрат с родителями и студентами.

Обоснования и описания такого сдвига были предложены Джонстоуном (Johnstone) (как цитируется выше), Вудхолл (Woodhall 2002), Воссенстейном (Vossensteyne) (это издание и издание 2002), Зидерманом и Альбрехтом (Ziderman Albrecht 1994), и Зидерманом (Ziderman 2002), а также многими другими. Эти обоснования включают классические экономические требования большей справедливости и эффективности, 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 высокими конкурирующим спросом со стороны общественности.

Установка, все более имеющая место, что часть этого негосударственного дохода, которую несет на себе студент, указывает на необходимость поиска путей, которые позволили бы перенести большинство из таких «разделенных» затрат в будущее, когда человек, вероятно, будет иметь постоянную работу (чему вероятно 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 (или требованию от них) взять на себя часть расходов на их высшее 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 быть общедоступными - что значит доступными вне зависимости от материального положения и платежеспособности родителей, или профессиональной карьеры и перспективы роста дохода отдельно взятого студента.

Случай студенческого заимствования

Ссуда может (по крайней мере, в теории) обеспечить существенную сумму денег для оказания помощи в покрытии 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 обеспечить доход для высшего образования, в отсутствие которой, такого дохода не будет вообще. Предположив (или в определенной степени допустив), что студенческие ссуды в действительности скорее *дополняют* доход высшего образования через вклады государства/налогоплательщиков и родителей, чем *вытесняют* его, этот дополнительный доход от ссуд делает, таким образом, возможным частично или полностью следующее: (а) улучшенное качество учреждений, (в) дополнительные мощности, что создает дополнительный доступ и участие, (с) больший выбор для студентов, и/или (d) более высокий уровень жизни студентов. Иначе говоря, если дополнительный доход от государства или налогоплательщиков маловероятен - либо в связи с тем, что государство эффективно 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 государства, 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, нежели чем грантов.

С точки зрения студента, ссуда, по крайней мере, на покрытие расходов, связанных с обучением в колледже/университете, дает молодым людям возможность вкладывать средства в собственное высшее образование, а значит, в собственное будущее. В то время как многие или большинство студентов, вероятно, предпочли бы, чтобы все оплачивали родители, либо (что лучше) налогоплательщики, в свете очевидной личной выгоды от получения высшего образования, обретенной студентом – включая денежные (то есть высокий заработок в будущем) и не денежные (например, статус, возможность получения более интересной и приятной работы, более широкий выбор поля деятельности, друзей и места проживания) - такое вложение средств вполне разумно. В действительности, в свете сокращения вложений родительских 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 в отсутствии родительских вкладов (или вкладов в недостаточной мере), будь то вследствие явно низкого дохода семьи, или нежелания родителей оказывать материальную поддержку, или нежелания студента быть финансово зависимым от родителей (причины все более непреодолимы, чем старше становится студент и/или чем выше его получаемая степень). 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 обучение. Ссуды также позволяют покрыть более высокие расходы на проживание вдали от дома, когда нет возможности ездить на учебу из дома.

В других случаях, когда взятие ссуды не является фактором для получения или не получения высшего образования, а скорее дает студенту дополнительный выбор – жить отдельно, а не жить дома, ежедневно добираясь на учебу, или работать на несколько часов меньше (или не работать совсем), жить на более высоком уровне, чем на уровне более подходящим статусу студента, так называемом уровне студенческой бедности. В этих примерах заимствование (а также сбережение и кредитование) – это экономические выражения *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.

Необходимость участия государства в кредитовании студентов

Случай, когда заимствование представляет собой необходимость, как описано выше, сам по себе не является причиной для *участия государства* в кредитовании. То есть, если предоставление и взятие ссуды – не более чем сведение вместе заемщиков, то есть студентов, желающих вкладывать средства в высшее образование, и кредиторов, у которых есть средства для предоставления их в заем, то сразу 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*, то есть 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. Здесь, в отсутствие платежеспособных поручителей, риск не погашения ссуды значителен, и вероятно достаточно высок для того, чтобы 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 не выплаты по студенческим ссудам особенно высоким, 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, что в большей степени увеличивает вероятность невыплаты ссуды, типичный студент-заемщик обычно не может начать возмещение средств до окончания учебы и начала трудовой деятельности, часто оставляя длинный промежуток времени между получением ссуды и началом выплат по ней – настолько длинный, чтобы студент забыл о долге, три или четыре раза поменял место жительства, оставляя мало следов своего нынешнего места пребывания.

Такой риск требует гарантий государства, давая возможность программам студенческого кредитования привлекать рынки частного капитала банков, пенсионных фондов и других источников сбережений, либо призывает государство стать кредитором, эффективно предоставляющим кредиты с студентам – из текущего налогового дохода (подобно другим государственным расходам), или из дохода, полученного из 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 неспособно 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 государства на весь срок кредита – оно принимает эффективное политическое решение, которое заключается в том, что стоимость субсидий, которая может быть очень значительной, стоят этих расходов, полученных путем заимствования, для получения доступа к высшему образованию. 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. В действительности, Зидерман и Альбрехт (Ziderman and Albrecht 1994) описали ряд сценариев, в которых комбинация большого количества неплатежей, высокого уровня субсидирования и больших расходов на обслуживание и сбор выплат по программе кредитования студентов привело к такой программе студенческого кредитования, которая дает эффективный *негативный* результат. 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 них.

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*, то есть отрезок времени, за который заемщик должен погасить ссуду, и *условия выплаты*, как 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»). 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*, и, 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 году, 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 – то есть 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 невыплаченных 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, характеризуется выплатами с таким высоким процентом от дохода и таким длительным периодом 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 времени.)

В государственных схемах источником субсидирования программ ссуд, обусловленных доходом, в большинстве случаев, является само государство, которое, в конечном счете, простит невыплаченные долги *гражданам с низким уровнем дохода*, или может предпочесть компенсировать неплатежи тем, кто просто неспособен производить выплаты, а также оно может предоставить другие виды грантов и субсидий студентам из семей с низким уровнем дохода на время их обучения. Иначе говоря, государство, осуществляя программы ссуд, обусловленных доходами, принимает решение, *в конечном счете, субсидировать* граждан с пожизненно низким уровнем дохода, точно также 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 больше смысла тратить и без того недостаточные налоговые поступления на тех, чье высшее образование не было выплачено в денежном измерении 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 своей трудовой деятельности. Настоящий налог дипломированного специалиста – это дополнительный налог на доход выпускников университетов, которым не облагаются индивидуальные займы или «остаточные долги» (Woodhall 1989). Однако, цель налога дипломированного специалиста – как и любого государственного плана кредитования студентов – это

перенести часть затрат на высшее образование от государства и налогоплательщиков к студентам, хотя она и может быть возмещена только, когда студент закончил высшее учебное заведение (и получил диплом) и начал зарабатывать (а уровень его дохода предположительно выше 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, - предполагающие 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 *невывлате ссуды* с фиксированным календарем выплат, которое остается в силе, пока ежемесячные или ежегодные платежи не превышают определенного максимального процента ежемесячного или годового заработка. Суммы, непогашенные 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 года, двух или трех как следствие безработицы, могли бы на протяжении этого времени производить выплаты, *обусловленные доходами*, но вернуться к фиксированному графику по выплатам, когда они трудоустраются и вновь начнут зарабатывать. Этим заемщикам была бы предоставлена удобная автоматическая отсрочка платежей – подобная рефинансированию, но не субсидия как таковая. Некоторые заемщики, для которых длительные периоды безработицы или низкооплачиваемой работы совместились с высокой начальной задолженностью, 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 по определению 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, требующие ответа, по любой программе студенческого кредитования

Любая из форм программ студенческого кредитования, описанная выше, должна ответить на следующие семь вопросов – и таким образом может быть полностью и однозначно описана.

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 могут ли быть требования, предъявляемые к получателям государственных студенческих займов 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 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 или косвенно с коммерческих предприятий и переданных гражданскому населению посредством более высоких цен на товары и услуги; или (с) путём печатания денег, что приведет к инфляции.

3. Происхождение денег и кредитор: Кем или чем является кредитор? Источником капитала вполне может не быть организм, который собственно и выплачивает ссуду: то есть, от которой студент получает деньги, и с которой студент, берущий ссуду (и любая другая необходимая сторона, подписывающая соглашение вместе с ним) заключают контакт, выполнение которого может быть принудительно осуществлено по закону. Кредитором может быть государственное агентство, квазигосударственная «общественная корпорация», частный банк, или само учреждения 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). Для ссуд, выданных студентам государственных учреждений и которые ограничены помощью на покрытие оплаты за обучение, наличные деньги не вовлечены: «ссуда» (как, например, в Австралии) становится одной из частей средств, распределенных государством университету, выплату по которой сделает студент (например, оплата за обучение). Студент со своими родителями должен выбрать эту часть для отсрочки платежа или погасить как *ссуду, с авансовой выплатой*.

4. Основной риск: кто несёт основной риск, то есть, кто или что понесёт потери в результате дефолта? При частной коммерческой ссуде риск обычно несётся кредитором, который снижает этот риск путем требований назначения поручателя или закладыванием имущества, которые будут конфискованы в случае не выплаты ссуды (дефолта). Однако, риски по дефолту по общедоступным студенческим кредитам, как отмечалось выше, очень высоки из-за отсутствия поручателя, частых периодов безработицы, высокой мобильности и нехватки уже установленных кредитов. По этой причине, в полном смысле рыночная процентная ставка на *общедоступные* студенческие ссуды (то есть, ссуды, доступные для большинства или всех студентов, а не только для категорий с меньшим уровнем риска, как студенты по медицине или MBA) явно будет непомерно высокой. Поэтому большинство программ студенческого кредитования переносят большинство или все риски на государство. Риск или результирующая стоимость могут быть в большой степени скрыты, как в случае, когда кредитором выступает государство и просто 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, тем самым оставляя государство с неоплаченным векселем и задачей найти и взыскать с заемщика необеспеченной ссуды. Или риск может быть разделен с родителями, поручителями, или с самим учреждением высшего образования в дополнение к государству.

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 реалистичного ожидаемого вклада от родителей, проверенного на финансовое положение, и за вычетом любой суммы, которая считается нужной (и возможной), которую студент заработает 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 преобладающими заработками выпускников, чтобы выплата была возможной без особых затруднений (и таким образом, вероятно, не приведет к дефолту).

6. Сумма и форма субсидий: какой должна быть сумма и форма субсидии, или наоборот, какая сумма от полной стоимости ссуд должна быть выплачена заёмщиком? Существует три стоимости кредитования: (1) стоимость денег для кредитора – которая всегда будет представлять из себя некую процентную ставку сверх нормы превалирующего уровня инфляции, так как это и составляет *реальный* возврат для вкладчика и/или кредитора; (2) стоимость невыплаты ссуды; и (3) стоимость административных 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-заёмщиком через выплату процентов и о размере субсидии – в основном государством или налогоплательщиком? Как отмечалось выше, при описании *рисков*, общедоступная программа студенческого кредитования должны 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.

Несколько программ кредитования не взимали процентной ставки, что приводит к очень большой государственной субсидии для всех студентов-заёмщиков. Другие устанавливают совсем небольшую фиксированную процентную ставку, иногда несмотря на процентные ставки, превалирующие на рынке, что может все равно привести к очень большой субсидии в инфляционном климате, где возвращенные, в конечном счете, деньги потеряют большую часть своей ценности в силу инфляции. Некоторые схемы студенческих ссуд, как, например, в Швеции, Австралии и Великобритании заявляют, что они не берут «процентов» как таковых, но просто *регулируют в большую сторону* сумму ссуды согласно превалирующему уровню инфляции так, чтобы заемщик выплатил в реальном исчислении только ту сумму, которую он или она заняли. Это все так же считается процентной ставкой – хотя и часто называется *нулевой* процентной ставкой, или процентной ставкой, подогнанной под уровень инфляции – которая по определению также умеренно субсидируется, а 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 деноминации (и таким образом, 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 – то есть, 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 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 открывают 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 политически 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 не выплаты 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 шведской или предложенном 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 обеспечить более реальную защиту на низкие доходы, для тех, кто не может их выплатить. Должен быть сделан выбор государственной политики среди этих и других форм субсидий. Программа ссуд не может одновременно обеспечить все формы субсидирования на щедром уровне и оставаться частью политики разделения расходов.

Еще одной из форм государственного субсидирования по некоторым программам студенческого кредитования являются расходы в форме прощения долга, неотносящиеся к предоставлению студенческих ссуд. К примеру, характерной чертой некоторых программ являются потенциально дорогостоящее прощение долга, созданное для прощения части задолженности по студенческому займу до тех пор, пока заемщик занимается определенными профессиями или занятиями

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 (Kirschstein 2004). Такое прощение выплаты долга, зависящее от места работы является основной чертой российского плана ссуд, предложенного в 2002 г. (Protapenko 2002, Vossenstynne 2002). Программа финансирования студентов в Южной Африке прощает часть задолженности, в зависимости от успешного и своевременного завершения программы. Являются ли такие особенности прощения долга настолько же рентабельными, как и другие, более прямые расходы, для достижения тех же целей политики является вопросом, 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 такого прощения долга не должны рассматриваться как расходы на обеспечение ссуд для решения такой более обычной цели политики как расширение доступа к высшему образованию или снижения бремени выплаты.

7. Форма и продолжительность периода погашения ссуды: наконец, чрезвычайно технические вопросы должны разрешаться вне зависимости от формы и срока обязанностей 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 самое время чем короче срок погашения ссуды, а все остальные факторы останутся неизменными, тем выше отдельные выплаты, и тем более вероятно, что выплаты будут тяжелым бременем – и в конечном счете будут не выплачены. Как в случае с разрешением вопроса о процентной ставке для студента-заемщика и степени субсидирования государством, как уже осуждалось выше, 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 политической направленности 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 – то есть, может быть составлен таким образом, чтобы *приблизиться* к календарю выплат, зависящих от дохода. Условия ссуды должны оговаривать, будут ли ссуды 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 должен быть превышен для того, чтобы быть обложен добавочным налогом, 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 погашена 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.

Применимость 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 и политики по студенческим ссудам, в особенности в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой. Такие программы студенческого кредитования – особенно продвигаемые австралийцами – давно уже удерживают настойчивый интерес экономистов и политиков. Опыт Австралии, Новой Зеландии, Швеции и Южной Африки, факт недавнего принятия (2000 г.) в Шотландии и скором будущем (2006 г.) на остальной территории Объединенного Королевства, и 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 являются как таковыми свойствами обусловленности от дохода, а характерными чертами, которые также легко могут быть интегрированы в формы классических ссуд с фиксированным календарем выплат. 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 несмотря на преподнесение обратного 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 *легкостью 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, увеличив срок погашения ссуды и общего количества долларов, которые в конечном счете будут выплачены, но не повлияв на реальную стоимость ссуды (то есть, 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 для посещения учреждения высшего образования, выплата по которому 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 воспринятой как комбинация *оплаты за обучение* и *студенческой ссуды*, как предусматривается такой политикой. В других же случаях – здесь хорошим примером будет Австралия – студенту и его родителям дан выбор: согласится 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 представленной 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 только могут препятствовать внесению вклада родителями на покрытие расходов, связанных с преподаванием, и таким образом, перенося бремя расходов на образование только на студента (Johnstone 2004b).

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 применено в теории к

сбору классических ссуд. Это наблюдение само по себе не отрицает привлекательность этих условий в теории, как и не отрицает другие теоретические преимущества обусловленности доходами: но если государство может принудить работодателей собирать выплаты со ссудам, обусловленным доходами или по налогам на дипломированного специалиста, оно также может принудить работодателей собирать любые другие задолженности граждан, эффективный сбор которых считается первостепенной государственной важностью: 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 – что имеет место в России и других странах с переходной экономикой – собрать выплаты по ссудам, обусловленным доходами, или по обязательствам по налогу на дипломированного специалиста.

Наконец, ссуды, обусловленные доходами, представляют основные осложнения, которые не имеют места у ссуд ипотечного характера. Большинство из этих проблем возникают 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 создает проблемы для жизнеспособности 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, как и показал опыт Швеции и Австралия. Для других стран, включая так называемые страны с переходной экономикой, где источники получения дохода часто являются множественными, очень непостоянными, а средства очень часто неучтенными, может возникнуть огромная проблема установления обязательств по выплате, приведет к неправильному представлению 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, поражены 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 – то есть 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, какой план: (1) включает слишком высокую процентную субсидию (то есть 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 к преднамеренному уклонению от выплат, к ошибкам в сборе (просто потеряв след заемщика), или потери, понесенные по вине заемщиков, которые испытывают финансовые затруднения, как, к примеру, в период безработицы. Потери от ссуд, обусловленных доходами, с другой стороны, отразят потери от сбора подоходного налога в этой стране: то есть из-за не учета или недоучета дохода, заработанного или нет, и из-за преувеличения расходов якобы произошедших (для совершения 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 – не по какой другой причине как невозможность их отследить, как обсуждалось в предыдущей части. 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 возможности работодателя удерживать сборы относятся 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.

Подводя итог вышесказанному, 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 предательскую 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 сводя к минимуму роль родителей (даже самых богатых) как важного партнера в разделении расходов высшего образования в настоящее время.

- Государство в реальности даже не нуждается в будущем доходе студентов *немедленно*, но может облагать налогом и давать ссуды в такой мере, чтобы университеты оставались открытыми, а студенты накормлены и размещены, и чтобы собрать выплаты только 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, которая будет настолько высокой и будет соответствовать требованиям законодательства, что из нее можно будет делать из года в год вычеты в размере правильной суммы.

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

- Существует необходимость в негосударственном доходе *сейчас*, делая вклады родителей в оплату расходов на обучение (даже с большой скидкой) 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 которых 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 ненадежные.

Выше сделанный анализ предполагает, что план ссуды, обусловленной доходами, особенно план по типу австралийской модели Схемы вклада в высшее образование Австралии (Australian Higher Education Contribution Scheme – HECS) могут 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 (Bain 2001), Протапенко (2002) и Воссенстина (Vossenstynne 2002), 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*, от человека, обладающего законным правом на получение бесплатного высшего образования, до ограниченного круга 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 выплаты 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 (2002, стр.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, как тогда описывалось, 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 проществу 10 лет. Банк объявил, что для этого начинания им было выделено 1,5 миллиардов рублей (более \$1,5 миллионов долларов). 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 (Protapenko 2002, Mac Williams 2001). 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 2001г., когда было объявлено о начале программы, процентная ставка по кредиту составляла 22%. С одной стороны, она кажется достаточно 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% (Протапенко 2002). 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 усилия для осуществления обещанной программы студенческих ссуд.

Кроме этого, тот риск, что кредит не будет погашен, был очень высок по причинам, которые мы уже упомянули выше, и в отсутствие каких-либо правительственных гарантий, должен был покрываться родителями и четырьмя поручителя, 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, необходимо упомянуть, что требуемая информация относится 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 так же подкрепляет наблюдение, сделанное выше, о том, что государственные гарантии, вероятно, крайне важны для частных кредиторов, собирающихся выдавать и обслуживать студенческие кредиты. Протапенко (2002) 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 заёмщиком, ограничения в размере кредита – не более 70% от стоимости обучения (никаких мер по покрытию сопутствующих расходов на проживание), требование привлекать родителей в качестве со-заёмщиков и иметь поручителей» (стр.12).

Единственной правительственной инициативой (на 2004г.) 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 при условии, что 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 выполнят данное соглашение, они должны выплатить полученную субсидию. По словам Протапенко, «следовательно, 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» (2002, стр. 5). Хотя стоит отметить, что в данном случае проценты по такому кредиту не начисляются и не выплачиваются. К тому же в 2002 г. было не ясно, 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 (Протапенко 2002, Воссенстин 2002).

Если эту программу, несмотря ни на что, все-таки предполагается запустить, 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, и 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/её 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 так же заменить нынешнюю систему с её очень резким разделением на студентов, получающих бесплатное образование, и студентов, оплачивающих своё 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, несмотря ни на что, 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 должность в определенной сфере. Просто потому, что ваучеры должны были выдаваться тем студентам, которые не смогли получить других грантов (то есть студентам, которые не смогли «выиграть» место, чтобы обучаться бесплатно), Протапенко 2002, Mac Williams 2001 программа станет, в худшем случае, программой беспроцентных ссуд, что, безусловно, будет являться удачной финансовой сделкой для студентов, но достаточно дорогим проектом для государства, и ни коем образом не поможет решить проблему нехватки рабочей силы в определенных отраслях. Если вкратце, то программа, в том виде как она была описана Протапенко (2002) и Воссенстиным (2002), была обречена на провал в попытке разрешить проблему, стоящую перед российским обществом по восполнению недостающей рабочей силы. Она так же 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

В то время как реформы в системе финансирования высшего образования в России развиваются быстрее, чем за ними можно угнаться, эта статья завершается некоторыми соображениями, основанными на теории, описанной выше, и на той ограниченной информации, которую возможно получить относительно некоторых экспериментальных российских программ 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) увеличение расширения 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 так же другим странам, которые были парализованы с точки зрения юридической, конституционной или просто политической по вопросу 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 – и, по крайней мере, при условии значительного финансирования из центра – и иметь следующие характеристики.
3. Реальная процентная ставка должна быть установлена в диапазоне между превалирующим 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 так же распространяться на несение военной службы и другие, высоко востребованные обществом, профессии).
5. Может быть полезным поддержать концепцию платы за образование в целом, чтобы обеспечить определенную поддержку родительским займам для внесения их вклада 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%) на покрытие минимальных расходов на проживание – меньше, чем гранты или другие ожидаемые родительские вклады. Цель – обеспечить достаточную сумму кредита, чтобы получить доступ к получению высшего образования без уменьшения реалистичного ожидаемого вклада семьи.
7. Студенческие кредиты всегда будут дорогими, и программа не должна ошибочно запускаться в расчете на то, что она когда-либо станет самофинансируемой (то есть 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 нуждаемости. Оценка финансового положения является чрезвычайно проблематичной как в развивающихся, так и в развитых странах, как впервые отмечено МакМахоном (McMahon 1988) и дополнено впоследствии Теклеселласи и Джонстоуном (Tekleselassie and Johnstone (2005)). 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 ожидания и возможности родителей, готовых внести свой вклад, а не отпугивать те семьи, которые не желают или по каким то причинам или не способны, предоставить документы, подтверждающие их доходы и активы.
8. Риск не выплаты ссуды должен быть разделен между федеральным правительством и правительствами субъектов Федерации, покрывающими часть убытков, а также возложен на родителей, подписавших в 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 заёмщиком), 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 так же должны быть вовлечены в процесс и активно участвовать в процессе оценки финансового положения и консультирования по вопросам обязательств по выплатам (предъявляемых к заёмщикам для получения степени). Институты должны нести определенную ответственность за чрезмерное невыполнение заёмщиками 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 заёмщика.
 11. В случае безработицы, продолжительной болезни или потери работы, а так же в случае декретного отпуска или отпуска по уходу за ребенком или в других подобных ситуациях должна существовать возможность отсрочки выплаты по ссуде. Заёмщику, 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 заёмщику, если он остался неспособным выплатить изначальный долг по установленной процентной ставке. (Соответственно, те заёмщики, чей доход будет невысок, будут выплачивать долг, практически, в течение всей своей жизни, более или менее зависящий от их дохода).

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 серьёзно и профессионально рассматриваться с намерением получить кредит обратно с минимально субсидированной процентной ставкой ... и то что, программа студенческих ссуд должна быть интегрирована в общую систему платы за обучение и может осуществляться в форме грантов с проведенной оценкой финансового положения студента.

Список литературы

Bain, Olga (2001) "The Costs of Higher Education to Students and Parents in Russia: Tuition Policy Issues," *Peabody Journal of Education*, 76.3/4: 57-80.

Chapman, Bruce and Chris Ryan (2002) "Income Contingent Financing of Student Charges for Higher Education: Assessing the Australian Innovation" in Maureen Woodhall, ed. *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Special International Issue of *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, No. 1, 2002, pp. 64-81.

D. Bruce Johnstone (2004a) "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.*

_____ (2004b) "Cost-Sharing and Equity in Higher Education: Implications of Income Contingent Loans" in Pedro Teixeira, Ben Jongbloed, David Dill, and Alberto Amaral, Eds., *Markets in Higher Education*. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2004, pp. 37-60. *

_____ (2004c) "The Applicability of Income Contingent Loans in Developing and Transitional Countries," *Journal of Educational Planning and Administration* [New Delhi, India] 18:2, April 2004, pp. 159-174. Also in *Peking University Education Review*, Vol. 2 No. 1, 2004 [in Chinese translation].*

_____ (2004d) "The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives," *Economics of Education Review*. 20:4, pp.403-410, 2004. *

_____ (2003) "Cost-Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility" *Czech Sociological Review*, Vol. 39, No. 3, June 2003, pp. 351-374. *

_____ (2002) "Challenges of Financial Austerity: Imperatives and Limitations of Revenue Diversification in Higher Education" in Maureen Woodhall, ed. *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Special International Issue of *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, No. 1, 2002, pp. 18-36. *

_____ (2000) "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. [Reprinted in Университетское управление: практика и анализ [forthcoming 2005]]*

_____ (1986) *Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States*. New York: College Entrance Examination Board.

- Kirshstein, Rita J., Andrea R. Berger, Elana Benatar, and David Rhodes (2004) *Workforce Contingent Financial Aid: How States Link Financial Aid to Employment*. American Institutes for Research. Indianapolis: Lumina Foundation for Education.
- MacWilliams, Byron, (2001) "In Russia a Loan Program Vanishes Leaving Students Scrambling." *The Chronicle of Higher Education*, December 7, 2001.
- McMahon, W. (1988) "Potential Resource Recovery in Higher Education in the Developing Countries and the Parents' Expected Contribution," *Economics of Education Review*, 7 (1).
- Marcucci, Pamela N. and D. Bruce Johnstone (2003) *Tuition Policies in a Comparative Perspective: Theoretical and Political Rationales*. [Translated and reprinted in *University Management: Practice and analysis* [Университетское управление: практика и анализ] No. 3 (31) 2004, pp. 81-88.*
- Protapenko, Marina (2002) "Student Loans in Russia." Buffalo: University at Buffalo Center for Comparative and Global Studies in Education. *
- Tekleselassie, Abebayehu and D. Bruce Johnstone (2005 [forthcoming]) "Means Testing: The Dilemma of subsidy Targeting in African Higher Education," *Journal of higher /Education in Africa*.
- US General Accounting Office (2001) "Details on Income Contingent Repayment in FDLR" Appendix IV of *Alternative Market Mechanisms for the Student Loan Programs*: Washington, DC: US General Accounting Office, pp. 82-92.
- _____ (1997) *Direct Student Loans: Analyses of Borrowers' Use of the Income Contingent Repayment Option*. Washington, DC: US General Accounting Office.
- Vossensteyne, Hans and Carlo Salerno (2002) *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.
- _____, (2004) *Portability of student Support: An Inventory of 21 Countries*. Enschede, the Netherlands: Center for Higher Educational Policy Studies.
- Woodhall, Maureen, ed. (2002) *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Special International Issue of *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, No. 1.
- _____. (1989) *Financial Support for Students: Grants, Loans, or Graduate Tax?* London: Kogan Page.
- Ziderman, Adrian and Douglas Albrecht (1995) *Financing Universities in Developing Countries*. Washington, DC: The Falmer Press.
- Ziderman, Adrian (2002) "Alternative Objectives of National Student Loan Schemes in Maureen Woodhall, ed. *Paying for Learning: The Debate on Student Fees, Grants and Loans in International Perspective*. Special International Issue of *The Welsh Journal of Education*, Vol.11, No. 1, pp. 37-47.

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