

МОДЕРНИЗАЦИЯ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ АНГЛИИ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ ЛЕЙБОРИСТОВ (1997–2007)

Необходимость комплексного реформирования высшей школы Англии особенно ярко проявилась в середине 1990-х гг. Хроническое недофинансирование все более массового высшего образования потянуло за собой сомнения в его качестве¹ как в самом Соединенном Королевстве (далее СК), так и за его пределами [3. Р. 305, 312–313]. На фоне возрастающей потребности в квалифицированных специалистах на рынке труда² эти проблемы выглядели особенно серьезно.

Первым этапом модернизации, несомненно, следует считать подготовку доклада Национального комитета исследования высшего образования (Комитета Диринга)³. Именно он явился основой дальнейшего реформирования, определив цели и методы их достижения, адекватные современным (и будущим) потребностям и возможностям британского общества. В итоге вся дальнейшая политика в этой сфере была направлена на создание в Англии *эффективной высококачественной (в образовательной и исследовательской деятельности) массовой дивер-*

сифицированной высшей школы, которая бы участвовала в создании более справедливого общества и предоставляла бы для граждан возможность учиться и проходить переподготовку на протяжении всей их жизни.

Экспансия⁴ и расширение участия⁵

Практически моментально после публикации доклада Комитета Диринга правительство подтвердило свою приверженность принципу о том, что каждый, кто по своим способностям претендует на высшее образование, должен иметь возможность получить его⁶. Необходимость обеспечить рынок труда квалифицированными профессионалами подвинула лейбористов в 2001 г. поставить цель для экспансии высшего образования: к 2010 г. обучаться или закончить обучение должны 50 % от возрастной группы 18–30 лет⁷. Цель эту можно назвать политической; никакого теоретического обоснования именно 50 %-го уровня представлено не было.

¹ В тот период в Англии отсутствовали стандарты, т. е., по сути, система координат оценки качества, что делает невозможным объективно оценивать падение или повышение качества высшего образования.

² *White Paper. The Future of Higher Education. Ch. 1, 1.22.* // <http://www.dfes.gov.uk/highereducation/hestrategy/pdfs/DfES-HigherEducation.pdf>

³ См. Беляев А. А. Комитет Диринга – подготовка теоретической базы для реформирования высшей школы в Англии // Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: История, филология. 2007. Т. 6, вып. 1: История. С. 204–208.

⁴ Экспансия высшей школы (expansion of higher education) – в данной статье под этим термином понимается увеличение доли студентов и лиц с высшим образованием в общей массе населения. Уровень участия – процентное отношение студентов и лиц с высшим образованием к общей массе населения от указанной возрастной группы.

⁵ Расширение участия (widening participation) – увеличение доли студентов из недопредставленных групп населения в студенческом контингенте.

⁶ *Higher Education for the 21st Century. Ch. 1, 1.2* // <http://www.lifelonglearning.co.uk/dearing/index.htm>

⁷ *2001 General Election Manifesto. «Ambitions for Britain»* // <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/2001/>

В общем политика в сфере экспансии сводилась к увеличению финансирования для создания дополнительных студенческих мест в вузах, а также повышению уровня подготовки и мотивации потенциальных абитуриентов, в первую очередь школьников. До 2000/01 уч. г. ограниченность в средствах не позволяла правительству значительно увеличить студенческий контингент, а экспансия проходила в основном через более «дешевые» постепенные курсы. Так, численность студентов, получивших постепенную квалификацию, выросла на 39 % в период 1994/95–2001/02 г., а обладателей степени с отличием – на 12 %⁸. Такая политика обеспечила рынок труда специалистами в короткий период времени и помогла решить проблемы трудоустройства значительного числа безработных, что позволило высвободить средства, шедшие на выплату пособий в 1990-е гг., и направить их на другие нужды экономики. В дальнейшем эта тенденция сходит на нет, а в середине 2000-х гг. численность студентов, обучающихся по постепенным программам, вообще идет на спад.

Увеличения финансирования для создания в вузах дополнительных мест было явно недостаточно для достижения поставленной цели. Поэтому в 2000-е гг. получают развитие программы (Excellence Challenge, AimHigher), цель которых – повысить уровень мотивации и подготовки у лиц возрастной группы 13–30 лет. В рамках этих программ обеспечивается информация о высшем образовании и его преимуществах для потенциальных студентов, их семей и учителей; организуются летние школы, дни открытых дверей, мастер-классы, подготовительные курсы, другие возможности для общения между школьниками и преподавателями высшего школы и студентами. Большое внимание вузы стали уделять партнерским отношениям со средними школами. Важным ресурсом для экспансии считаются дети из семей низко- и неквалифицированных рабочих, в которых нет традиции получения высшего образования.

Расширение участия в высшем образовании студентов из низших социальных групп является важнейшей составляющей политики лейбористов. Поэтому с самого начала дан-

ная проблема находилась под их пристальным вниманием. В основу этой политики положена материальная заинтересованность вузов. В конце 1990-х гг. финансирование дополнительных студенческих мест размещалось в основном в вузах, представивших стратегию в этой сфере. Кроме того, развивалась система премирования вузов, где обучались студенты из неблагополучных районов (они определялись по почтовым кодам) и инвалиды, что связывалось с необходимостью возмещения дополнительных затрат. За каждого из них вуз получал премию в 5 % (а с 2003/04 уч. г. – 20 %) от среднего финансирования на одного студента.

В 2004 г. после принятия Закона о высшем образовании был создан Офис честного доступа (Office for fair access)⁹. Его задача – заключать с вузами соглашения, в которых они берут на себя обязательства по расширению участия, и таким образом давать им право на повышение платы за обучение до £ 3 тыс. в год¹⁰. Сравнить эти обязательства не представляется возможным, но все они содержат следующие пункты:

- определение объема платы за обучение в год;
- обязательства по обеспечению студентов из малообеспеченных семей стипендиями из бюджета вузов;
- обязательства увеличить прием студентов из малообеспеченных семей и / или неблагоприятных районов (эти студенты должны были соответствовать вступительным требованиям; в некоторых случаях это обязательство предполагало активную работу вуза в школах) в срок от двух до пяти лет;
- общее количество средств, которые вуз затратит на расширение участия¹¹.

Офис честного доступа имеет право отзывать свое разрешение на повышение платы за обучение. Нельзя не отметить либеральную политику Офиса – в 2005/06 уч. г. 100 % вузов за-

⁹ Информация о деятельности Офиса честного доступа получена нами с его сайта – <http://www.offa.org.uk/>

¹⁰ Регулируется только плата за обучения для студентов очных отделений из СК и ЕС, получающих первую степень (undergraduate).

¹¹ На основе соглашений о доступе Университета Оксфорда, Университета Гринвича, Университета Сассекса, Лондонского Королевского Колледжа, Дарлингтонского Колледжа Искусств, Лондонской Школы Экономики и Политической Науки, Колледжа св. Марии. http://www.offa.org.uk/acc_agr/

⁸ White Paper. The Future of Higher Education. Ch. 1, 1.10.

ключили такие соглашения¹². И это при значительном их разнообразии. По предварительным данным, большинство вузов планируют потратить от 20 до 40 % дополнительного дохода на стипендии для студентов и другую деятельность, связанную с расширением участия. При крайне широком интервале – от 11 до 79 % – в среднем эта доля составляет 29 %¹³.

По сути, правительство лейбористов снимает с себя функцию крупномасштабного перераспределения средств, понимая, что дальнейшее увеличение налогов и круга ответственности государства будет неприемлемо для общества. Однако чтобы реализовать отстаиваемые ими ценности, такое перераспределение все же необходимо. Поэтому вузы получили право повышать плату за образование для «обеспеченных» студентов и одновременно обязанность за счет части этих новых средств дать образование для детей из малообеспеченных семей. Таким образом, вузы участвуют в становлении более «справедливого» общества, став еще одним субъектом расширения участия. Государство как бы «спустило» часть своей ответственности за эту миссию вместе с функцией перераспределения, которое все равно осуществляется, но на другом уровне. Вузы от этого только выиграли, поскольку часть новых доходов они могут использовать по своему усмотрению.

Чтобы платное высшее образование не повредило прогрессу в сфере расширения участия, для студентов из малообеспеченных семей на протяжении всего рассматриваемого периода предоставлялись различные льготы, приоритетная возможность получения грантов и займов.

Материалы табл. 1 свидетельствуют об успешности политики в отношении экспансии высшего образования. Объективно оценить прогресс в сфере расширения участия пока невозможно, однако доступные данные¹⁴ свидетельствуют о постепенном (но незначительном) сглаживании диспаритета между высшими и нижними социоэкономическими группами.

Финансирование

В основу реорганизации системы финансирования был положен принцип Дириंगा: за высшее образование должны платить те, кто извлекает из него пользу. Осуществлялась она в два этапа, причем вариант, предложенный Комитетом Дириंगा, был реализован на втором этапе. Правительство модифицировало предложения Комитета, в первую очередь из-за того, что вузам *срочно* были необходимы дополнительные средства, которые им не могло в краткий период предоставить Казначейство.

На первом этапе (1998–2004 гг.) в соответствии с Актом о преподавании и высшем

Таблица 1

Уровень участия (HEIPR) англичан 1999/2000–2005/06 уч. гг.¹⁵

Учебный год	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06*
Уровень участия (от возр. группы 17–30 лет), %	39,3	39,7	40,2	41,2	40,3	41,3	42,8
Численность, тыс. ¹⁶	239	239	244	255	257	268	283

* Предварительные данные.

Источник: *Participation Rates in Higher Education: Academic Years 1999/2000–2005/2006 (Provisional)*. DfES, 2007. http://www.dfes.gov.uk/rsgateway/DB/SFR/SFR10_2007v1.pdf

¹² *Annual Report and Accounts 2005–2006*. OFFA, 2006. http://www.offa.org.uk/pubs/2006/06_01.pdf

¹³ *Variable Tuition Fees in England: Assessing Their Impact on Students and Higher Education Institutions. A First Report*. Universities UK, 2007. P. 29 // http://www.universitiesuk.ac.uk/bookshop/downloads/variable_fees.pdf

¹⁴ *Patterns of Higher Education Institutions in the UK: Seventh Report*. Universities UK, 2007. P. 36 // <http://www.universitiesuk.ac.uk/bookshop/downloads/patterns7.pdf>; *Widening Participation: a Review*. HEFCE, 2006. P. 53 // <http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2006/WPfinalreview.pdf>

¹⁵ HEIPR учитывает долю студентов от возрастной группы 17–30 лет (жителей Англии), посещающих курсы высшего образования на территории Англии, Уэльса и Шотландии не менее 6 мес. на момент учета. Система не учитывает студентов колледжей дальнейшего образования в Сев. Ирландии; студентов, получающих высшее образование за пределами СК (ок. 4,5 тыс. в 2004 г.) и в частных университетах (ок. 900 в 2004 г.), за исключением Университета Бэкингема с 2004/05 уч. г.

¹⁶ Имеется в виду численность лиц, получающих первое высшее образование и поступивших на соответствующие курсы в указанном году.

образовании 1998 г.¹⁷ студентов обязали выплачивать 25 % от средней стоимости курса обучения (на тот момент £ 1 тыс. в год); выплачивалась эта сумма заранее (up-front) из собственных доходов, никаких займов не предусматривалось. Производилась ежегодная индексация в соответствии с уровнем инфляции. Студенты из малообеспеченных семей (примерно треть от общего их числа) не платили за свое обучение, еще треть – выплачивали часть суммы, остальные – полную £ 1 тыс. Таким образом правительство попыталось создать условия для того, чтобы введение платного образования не навредило прогрессу в сфере расширения участия. Кроме того, гранты, компенсировавшие расходы на проживание студентов и стоимость учебников, с 1999/2000 уч. г заменялись займами, выплату которых студенты должны были производить уже после устройства на работу. Выплаты должны были начинаться только после того, как годовой доход выпускника составит £ 10 тыс., и прерываться, если он упадет ниже этой планки. Выплаты должны были осуществляться ежемесячно через систему внутренних бюджетных поступлений (таких как налоги), что долж-

но было упростить контроль над доходами и сам возврат займов.

Новую систему финансирования первого этапа можно представить в виде табл. 2.

По сути, принятие этого закона – первый шаг на пути к созданию платной системы высшего образования. Государство признало факт, что оно не в состоянии обеспечить качественную массовую высшую школу самостоятельно. Введение платы за обучение должно было обеспечить ей (и сделало это) быстрое вливание средств в то время, когда правительство лейбористов было связано взятым на себя обязательством не увеличивать в течение первых двух лет своего нахождения у власти уровень государственных расходов, предусмотренных консерваторами.

Действительно, первые несколько лет пребывания лейбористов у власти не были отмечены ни существенным увеличением государственного финансирования высшей школы, ни заметным ростом численности студентов. Однако после этого государственное финансирование стало увеличиваться; эта динамика представлена в табл. 3.

Тем не менее высшая школа остро нуждалась в дополнительных средствах, потребность

Таблица 2

Сравнение систем финансирования и поддержки студентов

Система	Расходы на проживание	Оплата обучения
Существовавшая до 1998 г.	50 % грант на основе оценки нуждаемости 50 % займ/вклад родителей	Нет
Предложенная Комитетом Диринга	50 % грант на основе оценки нуждаемости/вклад родителей 50 % займ, возвращаемый после трудоустройства	£ 1 тыс. с возможностью получения займа, возвращаемого после трудоустройства
Установленная правительством в 1998 г.		
«Бедный» студент ¹⁸	100 % займ, возвращаемый после трудоустройства (£ 10 тыс.)	Нет
«Богатый» студент	До 3/4 от суммы макс. займа, возвращаемого на основе уровня зарплаты Остальное – из вклада родителей	£ 1 тыс. без возможности получения займа

Источники: *National Committee of Inquiry into Higher Education. Higher Education in the Learning Society. L., 1997 // <http://www.leeds.ac.uk/educol/ncihe/natrep.htm>; Barr N. Funding Higher Education: Policies for Access and Quality. House of Commons Education and Skills Committee. Session 2002–2003.*

¹⁷ *Teaching and Higher Education Act 1998. <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980030.htm>*

¹⁸ К «бедным» относились студенты, чей семейный доход был ниже £ 18 тыс. в год. К «богатым» относились студенты, чей семейный доход был выше £ 34 тыс. в год. Взнос и объем займа, на который они могли претендовать, тех студентов, чей семейный доход составлял от £ 18 до £ 34 тыс., высчитывался на основе наклонной шкалы [1].

в которых не могло удовлетворить даже значительное увеличение финансирования из государственного бюджета, объявленное в 2003 г.¹⁹ Согласно различным оценкам, английским ву-

зам для нормальной жизнедеятельности и исправления проблем, вызванных длительным периодом недофинансирования, было необходимо увеличение над уровнем 2002/03 уч. г.

Таблица 3

Динамика финансирования высшей школы и роста студенческого контингента в СК в 1996/97–2004/05 уч. гг.

Источник дохода	Учебный год									
	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Гранты Советов по финансированию, млн £	4 400	4 508	4 918	5 147	5 356	5 692	6 055	6 517	6 967	7 544
Гранты и плата за обучение, млн £	2 699	2 840	2 717	2 872	3 048	3 338	3 743	4 079	4 336	4 336
Исслед. гранты и контракты, млн £	1 642	1 733	1 835	1 973	2 207	2 433	2 595	2 715	2 884	3 121
Другой доход, млн £	2 133	2 238	2 350	2 495	2 590	2 769	2 938	3 320	3 507	3 854
Фонды пожертвований, млн £	269	298	291	292	292	258	230	236	299	343
ВСЕГО (в ценах соотв. лет), млн £	11 143	11 617	12 112	12 780	13 494	14 490	15 562	16 867	17 993	19 503
Ежегодный уровень инфляции, % ²⁰		3,14	3,43	1,53	2,96	1,76	1,67	2,89	2,98	2,84
Коэффициент инфляции	100	103,14	106,68	108,3	111,5	113,5	115,4	118,7	122,2	125,7
Всего в ценах 1996/97 уч. г.	11 143	11 263	11 353	11 800	12 102	12 766	13 485	14 210	14 724	15 516
Рост финансирования в реальном выражении, %		1,07	1,9	5,9	8,6	14,5	21,0	27,5	32,1	39,2
Ежегодные темпы прироста финансирования в реальном выражении, %		1,07	0,8	3,9	2,5	5,5	5,6	5,4	3,6	5,4
Финансирование/ один студент (в ценах 1996/97 уч. г.)	6 345	6 102	6 151	6 357	6 080	6 413	6 200	6 323	6 437	6 642
Общая численность студентов, тыс.	1 756	1 846	1 846	1 856	1 990	2 086	2 175	2 247	2 287	2 336

Источник: HESA. <http://www.hesa.ac.uk>

¹⁹ White Paper. The Future of Higher Education. Ch. 1, 1.32.

²⁰ RPI (Retail Price Index) <http://www.measuringworth.com/inflation/>

не в £ 3,7 млрд, как было объявлено, а в £ 8 млрд²¹. Невозможность обеспечить такую сумму за счет государственного бюджета, заставило правительство вновь прибегнуть к частным источниками и повысить плату за обучение, нарушив тем самым обещания, данные в ходе предвыборной кампании 2001 г.

Принятый с перевесом всего в пять голов Акт о высшем образовании 2004 г.²² открыл второй этап реорганизации системы финансирования высшей школы. В соответствии с Актом вузы получили право устанавливать плату за обучение в год между £ 0 и £ 3 тыс. начиная с 2006/07 уч. г. Предполагалось, что это сделает систему высшего образования более рыночной, конкурентной, обеспечит диверсификацию стоимости в зависимости от качества образования. Этого не произошло. Подавляющее большинство вузов приняло решение установить плату за обучение в максимальном объеме²³.

Доступность высшего образования обеспечивалась следующими мерами:

– отменялась практика обязательной оплаты стоимости образования заранее, студентам предоставлялось право возвращать эти средства после окончания вуза и устройства на работу. Этот вариант задержанных платежей (*deferred charges*), названный Комитетом Диринга желательным, но несвоевременным, теперь должен был реализоваться;

– повышалась планка годового заработка выпускника, по достижении которой начинался возврат средств, с £ 10 до £ 15 тыс. Возврат должен был осуществляться через налоговую систему в объеме 9 % от суммы, превышающей установленную планку. Люди с заработком менее £ 15 тыс. в год вообще могли не начинать выплат;

– при подсчете суммы к возврату учитывался только уровень инфляции, никакие проценты не предусматривались;

– продолжение выплат в объеме £ 1,100 в год за студентов, доход родителей которых не превышал £ 20 тыс. в год, и части этой суммы за студентов из семей с доходом от £ 20 до £ 30 тыс. в год;

– создание с 2004 г. гранта на получение высшего образования в объеме £ 1 тыс. в год, который будет вручаться студентам из семей с доходом менее £ 10 тыс. в год;

– право уйти из сферы действия Закона 1998 и устанавливать плату за обучение вплоть до £ 3 тыс. в год получали только те вузы, которые заключают Соглашения о доступе с Офисом (см. раздел экспансия и расширение участия)²⁴.

Введение задержанных платежей, обеспечение студентов из семей с низким доходом грантами (причем с 2005 г. объем гранта составляет £ 2,7 тыс. [2]), создание Офиса честного доступа, в соглашениях с которым вузы также объявляли о стипендиях для студентов из недопредставленных групп, несомненно, делает высшее образование в Англии более доступным.

С момента своего прихода к власти лейбористы стали увеличивать финансирование высшей школы, которое особенно заметно с 2001/02 уч. г. (см. табл. 3). За девять лет оно выросло почти на сорок процентов. Следует также отметить их желание оставить государство основным источником финансирования²⁵, что отражает понимание взаимозависимости успешного развития общества и высшей школы. Кроме этого, финансирование является рычагом воздействия на высшую школу, который правительство использует для реализации своих намерений. Следует отметить, что Советы по финансированию высшего образования²⁶ по-прежнему служат своего рода буфером между интересами правительства и высшей школой, что является характерной отличительной чертой Англии с начала XX в.

²¹ *Universities UK's response to «The future of higher education»*. Universities UK, 2003. *Annex B*. <http://www.universitiesuk.ac.uk/consultations/responses/downloads/HEResponse.pdf>

²² *Higher Education Act 2004* // <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2004/20040008.htm>

²³ Для программ очного обучения, ведущих к получению степени. Исключения связаны с отдельными видами и уровнями программ, такими как HNDs, FDs (двухлетние курсы высшего образования), PGSE (однолетние курсы для обладателей степени бакалавра), год обучения на производстве в рамках так называемых «сэндвич-курсов». Исключений на уровне вузов восемь; они установили плату от £ 2 000 до £ 2 700 в год для абитуриентов 2006 г.

²⁴ *White Paper. The Future of Higher Education*. Ch. 7, 7.31–7.41.

²⁵ *Ibid.* Ch. 1, 1.34.

²⁶ Созданные согласно Акту о дальнейшем и высшем образовании 1992 г. Советы по финансированию высшего образования (в каждой из стран СК) отвечают за размещение средств в вузах, контроль за их ис-

Значительный интерес представляет работа в сфере повышения уровня добровольных пожертвований в пользу высшего образования, которое рассматривается как одно из средств получения для вузов независимого источника финансирования. Существуют и развиваются комплексные системы стимулирования добровольных пожертвований²⁷, предусматривающие значительные налоговые льготы, как для частных лиц, так и для корпораций, вносящих пожертвования. Следует отметить, что вузы обладают статусом благотворительных обществ, что существенно упрощает работу в этой сфере. При этом роль таких фондов заключается не в том, чтобы постепенно замещать финансирование из бюджета, но служить дополнительной опорой для вузов в реализации своих миссий и задач наилучшим образом. Роль государства как источника обеспечения базовой инфраструктуры при этом не уменьшается²⁸.

Вузы ожидают дополнительный доход от повышения платы за обучение в объеме около £ 520 млн в 2006/07 уч. г. с ростом до £ 1, 55 млрд в 2008/09 уч. г.²⁹ В случае если про-

гнозы оправдаются, открытие нового источника финансирования может с 2008/09 уч. г. обеспечить около 10 % от суммарного дохода английской высшей школы.

Список литературы

1. *Barr N.* Funding Higher Education: Policies for Access and Quality. House of Commons Education and Skills Committee. Session 2002–2003.

2. *Barr N.* Financing Higher Education // Finance and Development. June 2005. Vol. 42. No. 2 // <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/barr.htm#author>

3. *Brennan J., Shah T.* Higher Education Policy in the United Kingdom // Higher Education Policy An International Comparative Perspective. 1994.

Материал поступил в редколлегию 30.10.2007

пользованием, способствуют повышению качества образования и исследований, развитию сотрудничества между высшей школой и промышленностью. Действуя в рамках достаточно широких ежегодных указаний Министерства образования, управляющий орган Совета, состоящий из представителей высшей школы, промышленных и финансовых кругов страны, Министерства образования, принимает самостоятельные решения относительно своих действий.

²⁷ Однако эти системы являются подчас сложными для понимания дарителей, что, безусловно, снижает их позитивное воздействие. В настоящее время одним из важнейших фронтов работы в этой сфере является их максимальное упрощение и доведение до сведения потенциальных дарителей их преимуществ.

²⁸ *Increasing Voluntary Giving to Higher Education.* Task Force Report to Government. DfES, 2004 // http://www.dfes.gov.uk/hegateway/Increasing_Voluntary_Giving.pdf

²⁹ *Variable Tuition Fees in England...* P. 26.