

УДК 001.89:061.6

ПОЛИТИКА ПРЕЗИДЕНТА ОБАМЫ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2013 г. **Э.Ю. Каверина***

Московский университет МВД России, Москва

Государственная политика Соединённых Штатов в области высшего образования всегда привлекает внимание специалистов, так как американская высшая школа считается одной из лучших в мире. Образовательная политика администрации Обамы отражает современные изменения и наиболее актуальные направления развития высшего образования.

Ключевые слова: *высшее образование США, государственная образовательная политика, политика администрации Обамы в области высшего образования.*

Уже более полувека образование – это одно из наиболее приоритетных направлений внутренней политики Соединённых Штатов. Практически все президенты, начиная с Д. Эйзенхауэра, вносили свой вклад в совершенствование образовательной системы. Президент Барак Обама продолжил устоявшуюся традицию, но при этом его реформы охватили все уровни образования – от дошкольного до образования взрослого населения – и глубоко проникли в сложившуюся десятилетиями систему. За период его президентства была проведена масштабная реформа средней школы, не менее значительные изменения коснулись и высшего образования. Бюджет на 2013 фин. г. уделяет особое внимание высшей школе, и проводимая реформа предлагает комплекс мер, направленных на снижение стоимости обучения в американских вузах.

Проблемы современного американского образования

В ходе предвыборной кампании кандидат от демократов Б. Обама заявлял, что он не пойдёт на компромисс с республиканцами по вопросам затрат на образование. Накануне выборов в Конгресс республиканцы призывали к масштабным сокращениям государственных расходов. Президент говорил о том, что сокращение расходов затруднит американцам поступление в вузы и в дальнейшем приведёт к сокращению числа выпускников высших учебных заведений. «Республиканцы выступают за 20%-ное сокращение расходов на образование, а это означает сокращение финансовой помощи для 8 млн. студентов», – отметил президент. Он не раз подчёркивал необходимость глу-

* КАВЕРИНА Элина Юрьевна – кандидат экономических наук, доцент Московского университета МВД России. E-mail: Elina-777@mail.ru

боких реформ в системе образования на всех его уровнях – от дошкольных заведений до университетов. Отсутствие решительных изменений в образовательной сфере он называл «предпосылкой для экономического упадка» [16].

В начале XXI века чётко обозначилась проблема снижения уровня образования американцев. Соединённые Штаты достаточно долго утверждали, что именно сильная образовательная система помогла им стать одной из самых богатых стран мира. Однако за последнее десятилетие лидерство США в области образования значительно ослабло. Оно продолжает сохраняться только на уровне магистратуры и докторантуры.

В Экономическом докладе президента от 2011 года было отмечено, что, несмотря на относительное снижение уровня образования в США, американские университеты продолжают оставаться сильнейшими в мире. По данным рейтинга еженедельного журнала «Таймс хайя эдюкейшн» за 2010–2011 уч. г. 15 из 20 крупнейших университетов мира находились в Соединённых Штатах.

Американские университеты остаются одними из наиболее популярных вузов для иностранных студентов. По данным статистики, 19% студентов, выезжающих из своих стран для получения высшего образования, направляются в США. Этот показатель больше совокупного показателя по двум самым популярным странам – Великобритании и Германии [7, р. 77].

Но, несмотря на такой высокий рейтинг американских университетов, средний уровень образования американцев по сравнению с другими развитыми странами неуклонно снижается. США стоят на 10-м месте по уровню образования граждан, родившихся в 1973–1982 гг. и имеющих степень не ниже степени младшего специалиста (двухгодичное обучение) [6, р. 225].

Проблема снижения среднего уровня образования американцев усугубляется тем, что спрос на квалифицированную рабочую силу, напротив, продолжает расти. По данным Бюро статистики труда, 14 из 30 наиболее востребованных в США профессий требуют, как минимум уровня бакалавра, семь других – либо степень младшего специалиста, либо сертификат о профессиональном образовании [7, р. 70].

В Экономическом докладе 2011 г. было отмечено, что президент Соединённых Штатов выдвинул масштабную цель – возобновить мировое лидерство в высшем образовании к 2020 г. Для достижения этой цели необходимо увеличить долю выпускников с 40 до 60%. Потребуется 8 млн. молодых людей, которые должны завершить своё обучение в американских вузах в течение ближайших 10 лет [7, р. 72].

Для повышения среднего образовательного уровня американцев администрация выдвинула двойную стратегию, которая, в принципе, не отличалась новизной: повысить качество среднего образования и расширить доступность высшего. Но инициативы, разработанные администрацией Обамы, поразили выбором направлений и своей масштабностью.

Высшее образование в США всегда занимало приоритетное место по сравнению со средней школой. Проблема низкого качества среднего образования наиболее актуальна уже более полувека, а на фоне мирового научно-технического прогресса и повышающегося уровня образования других стран она становится всё более очевидной.

На первый взгляд, при формировании современной государственной образовательной политики проблемы американской высшей школы должны терять

актуальность на фоне проблем среднего образования. Но в действительности поддержание достигнутого высшим образованием уровня – задача не из лёгких. К тому же, проблема снижения среднего уровня образования имеет большее отношение к высшему образованию, чем к средней школе.

В 2010 г. была проведена масштабная реформа средней школы. Основная задача заключалась в повышении квалификации преподавательского состава. Реформа предусматривала такие меры, как награждение лучших учителей и директоров школ; проведение контроля за качеством подготовки учителей; увольнение низкоквалифицированных учителей, не желающих повышать свой уровень; совершенствование системы подбора учителей и т.д. Выбранные приоритеты для проведения реформы средней школы говорят о квалифицированном подходе к решению проблемы, так как качество образования, прежде всего, зависит от квалификации и профессиональных навыков преподавателя, а затем уже от иных факторов.

Завершение реформы высшего образования запланировано в бюджете на 2013 фин. г. Решение проблемы снижения среднего уровня образования в США связано с расширением доступности высшей школы, и проводимая реформа должна достигнуть этой цели. В Экономическом докладе президента отмечалось, что будущее страны зависит от того, какое образование получают американские дети из всех слоёв общества, что позволит им стать хорошими работниками и квалифицированными специалистами [6, p. 226].

К моменту вступления в должность президента Дж. Буша-мл. в 2001 г. в государственной политике страны определились три основных направления, связанные с расширением доступности высшего образования. Во-первых, это формирование оптимальной системы субсидий, во-вторых, совершенствование системы займов и, в-третьих, развитие системы вспомоществования для нетрадиционных студентов. В Соединённых Штатах к нетрадиционным студентам относят лиц с ограниченными возможностями (инвалидов), расово-этнические меньшинства и детей из малообеспеченных семей. Среди прочих направлений необходимо выделить налоговые кредиты, предоставляемые студентам и их семьям.

Все государственные меры, разрабатываемые администрацией Дж. Буша-мл., сконцентрировались вокруг указанных направлений. Администрация Обамы расширила круг задач, разработав новые подходы к расширению доступности высшей школы. Один из них был выражен в формулировании наиболее насущной проблемы американского высшего образования – высокой стоимости обучения. Был разработан комплекс мер, который в совокупности с изменениями в системе субсидий и займов, в также в сфере налоговых кредитов должен был в краткосрочной перспективе дать положительный результат.

Реформирование системы субсидий

Гранты – это денежные субсидии или дотации, которые выдаются студентам и не требуют возврата. Гранты могут быть как регулярными выплатами, так и разовыми, например, наградные гранты или гранты летних программ. Их выдают из государственных и частных источников, а также непосредственно самими вузами. В целом, частных и вузовских грантов не так много, так как наибольшее количество грантов выдаёт федеральное правительство. Оно

предоставляет два основных вида грантов: гранты Пелла (*Pell Grants*) и гранты дополнительных образовательных возможностей (*Supplemental Educational Opportunity Grants*).

Гранты Пелла являются основной финансовой помощью для американских студентов, к которой прилагаются все прочие виды помощи. Эти гранты рассчитаны на студентов преддипломного уровня. Если студент получает грант в первый раз, то он может рассчитывать на его получение и в последующие годы обучения. Данная субсидия предоставляется с учётом конкретного финансового положения студента и является налогооблагаемым доходом. Сумма гранта рассчитывается по показателю Ожидаемого вклада семьи – ОВС (*Expected Family Contribution*).

ОВС определяется по формуле, которая включает в себя такие факторы, как доходы родителей (и стоимость их имущества, если студент от них зависим), доход студента (и стоимость его имущества, если он независим), размер семьи и число членов семьи, которые посещают вуз. Другие факторы, которые принимаются во внимание, это возраст родителей и их занятость. Главный среди критериев – ежегодный доход семьи студента. Эта информация предоставляется при заполнении специальной формы (*Free Application For Federal Student Aid*). После завершения расчёта ОВС определяется размер гранта. Чем ближе показатель к нулю, тем большую сумму студент получит.

Грант Пелла выгодно отличается от других грантов и стипендий тем, что при индексе ниже определённой величины помощь выдается в обязательном порядке. В других же программах помощь не гарантирована, даже если есть соответствие по всем критериям. Получая этот грант, можно одновременно получать и другие виды государственной помощи.

Гранты дополнительных образовательных возможностей могут получать студенты, обучающиеся по программе бакалавриата в случае особых финансовых затруднений. Преимущество предоставляется тем, кто уже получает грант Пелла. Однако получение этого гранта зависит не только от материального положения студента, но и от того, есть ли достаточно средств у колледжа или университета. Количество и общая сумма таких грантов значительно ниже количества и общей суммы выдаваемых грантов Пелла.

Федеральная программа гранта Пелла принята в 1965 г. законом «О высшем образовании». Сейчас программа охватывает почти 10 млн. студентов [5, р. 1], которые в среднем получают более 3700 долларов. Эти показатели необходимо сравнить с показателями 2008 г., когда президент Обама вступил в должность: 5,5 млн. студентов получали в среднем 2650 долларов [8, р. 191].

Таблица

Максимальный размер гранта Пелла с 2000 по 2012 г., долл.

Годы	2000	2003	2006	2008	2009	2010	2011	2011*	2012
Максимальный размер гранта Пелла	3300	4050	4050	4730	5350	5550	5550	4705	5550

* После официального снижения максимального размера гранта, которое произошло в конце 1 квартала 2011 года.

National Education Association (<http://www.nea.org/>).

В период президентства Барака Обамы в программу были внесены серьёзные изменения. Во-первых, был значительно увеличен максимальный размер

гранта и, во-вторых, грант стал выдаваться в течение всего учебного года, и у студентов появилась возможность получать грант 2 раза в год (например, на летний семестр). Такие меры привели к значительному росту финансирования и в дальнейшем к дефициту средств Министерства образования США.

Грант Пелла имеет максимальную сумму, которая устанавливается правительством Соединённых Штатов. Для каждого конкретного студента она зависит от ОВС и других факторов, в том числе расходов на обучение, времени занятости (полная или частичная форма обучения) и пр. Администрация Обамы поставила перед собой амбициозную задачу увеличить грант Пелла до максимально возможных размеров. В экономическом докладе президента от 2012 г. администрация объявила о том, что к 2013–2014 уч. г. максимальный размер гранта составит 5635 долл., а ранее, в докладе от 2010 г., говорилось о том, что максимальный размер гранта должен увеличиться к 2017 г. до 5975 долл. Но все оказалось не так просто.

В 2010 г. максимальный размер гранта был увеличен до 5550 долл., и такой уровень планировалось поддерживать до 2012 г. В дальнейшем максимальный размер гранта будет индексироваться в соответствии с уровнем инфляции. В бюджете на 2010 г. отмечалось, что не достаточно просто увеличивать размер гранта, необходимо программу гранта взять за основу субсидирования высшего образования, вывести её на кардинально новый уровень. Бюджет предлагал индексировать грант в соответствии с ростом потребительских цен: индекс цен плюс 1% в целях учёта инфляции [2, р. 61].

Администрацией Обамы было сделано всё возможное, чтобы сохранить максимальный размер гранта на уровне 5550 долларов. Но значительный рост расходов и дефицит средств вынудили администрацию в начале 2011 г. пойти на их сокращение и, прежде всего, снизить максимальный размер гранта на 845 долл., до уровня в 4705 долл. В общей сложности, финансирование Департамента образования уменьшилось на 11 млрд. долл., или 16% [12]. Но, несмотря на все трудности, администрация пошла на кардинальные меры и в 2012 г. вернула максимальный размер гранта на прежний уровень в 5550 долларов.

Другим изменением программы стала возможность получать грант в течение всего учебного года. По официальным данным штата Калифорния, в 2009–2010 уч. г. около 23 тыс. студентов получили грант дважды [11].

Ранее ассигнования на гранты Пелла выдавались разово и в определённое время учебного года. Администрация предложила выдавать гранты круглогодично, что значительно увеличило их в объёме. В бюджете на 2010 г. администрация планировала обеспечить регулярный приток финансирования и искоренить практику «засыпки» миллиардов долларов в грант ежегодно. В результате изменений программа грантов Пелла стала в несколько раз дороже.

Противники расширения программы считают, что от этой инициативы пострадали другие образовательные программы. Для того чтобы изыскать средства на одну программу, администрация стала сокращать или завершать действие других. Замораживание и завершение некоторых образовательных программ и высвобождение части финансирования на научные исследования позволило сформировать бюджет на 2012 г., который республиканцы назвали расточительным.

Многие специалисты и политические лидеры выражают протест по поводу того, что сохранение возросших объёмов финансирования программы гранта Пелла должно происходить за счёт сокращения других программ. Они ссыла-

ются на то, что в 2012 г. программа получила дефицит в сумме 20 млрд. долл., так как её финансирование достигалось любой ценой [11].

По мнению специалистов, обновлённая программа грантов Пелла привела к тому, что часть студентов была как бы «выброшена за борт» за счёт сокращения, например, программы субсидированных займов Стаффорда (*Stafford Loans*). Студенты, обучающиеся на уровне постбакалавриата, теперь не могут пользоваться субсидированными займами, по которым проценты в период обучения выплачиваются правительством. Специалисты считают, что пострадали также такие программы, как Программа займов Перкинга и Программа грантов дополнительных образовательных возможностей. Администрация приняла решение не вкладывать средства в неэффективные, по её мнению программы, прежде чем их не модернизируют.

Но у этой проблемы есть и обратная сторона. Администрация Обамы лишь продолжает реализовывать Программу оценки эффективности государственных программ, которая была начата администрацией президента Дж. Буша-мл. Цель состоит в оценке эффективности программ, в частности образовательных, с последующим их сокращением и перенаправлением ассигнований на другие, более эффективные, программы.

Для охвата федеральными инвестициями приоритетных образовательных программ бюджет на 2009 г. снизил финансирование или полностью его прекратил по 50 программам на сумму 3,8 млрд. долл. [1, р. 54]. По мнению администрации, небольшие узкоспециализированные программы, которые не принесли ожидаемых результатов, не должны получать бюджетное финансирование. Например, таким образом была прекращена программ «Тек-преп» (*Tech-Prep*), которая предоставляла средства для установления партнерских отношений между школьными округами и вузами и программа «Ивен старт» (*Even Start*), целью которой было улучшение грамотности детей. Население, которое пользовалось услугами прекращённых программ, должно было обеспечиваться аналогичными услугами через другие программы. В бюджете на 2012 г. отмечалось: «Сейчас более, чем когда-либо, мы не можем тратить деньги налогоплательщиков на программы, которые не работают». Таким образом, говорить о том, что образовательные программы страдают только из-за расширения программы гранта Пелла не совсем правильно. К тому же, администрация в целях экономии средств пересмотрела и программу гранта Пелла. Для поддержания максимального размера гранта на уровне 5550 долл. и решения проблемы дефицита средств с 2012–2013 уч. г. вводятся новые правила получения гранта. Они помогут сэкономить 1,3 млрд. долл. уже в 2012–2013 уч. г., так как 145 тыс. студентов не смогут получить гранты. Согласно прогнозам специалистов, эти изменения в течение следующих десяти лет должны принести 11 млрд. долл. экономии [9].

Новые правила предполагают:

1. Отмену права на получение гранта Пелла студентами, не имеющими диплом средней школы, но получившими право на поступление в колледж (посредством тестирования или прохождения определенного курса). С 1 июля 2012 г. такие абитуриенты не будут иметь право на федеральную помощь в виде гранта Пелла.

2. Изменение максимального ожидаемого вклада семьи. Чем ниже ОВС, тем больше финансовой помощи студент имеет право получить. В 2011–2012 уч. г. студенты с уровнем ОВС между 0 и 5273 имели право на получение грантов

Пелла. В 2012–2013 уч. г. студенты с уровнем ОВС между 0 и 4995 будут иметь право на грант. В результате максимальный доход семьи был снижен с 32 тыс. долл. до 23 тыс. долларов.

3. Отмена права студентов на получение минимальной суммы гранта. Студенты, претендующие на грант в сумме меньшей, чем 555 долл. теряют право на его получение.

4. Снижение максимального количества семестров обучения. Сейчас студент может получить грант, если он обучается 18 полных семестров. Начиная с 1 июля 2012 г. показатель будет сокращён до 12 семестров [9].

Таким образом, реформирование программы грантов Пелла, которое было направлено на расширение доступности высшего образования, наряду с достижением цели принесло и немало серьёзных проблем.

Реформирование системы займов

Наиболее распространённым видом финансовой помощи на начальном этапе развития системы высшего образования был грант. Затем американское высшее образование сформировало систему займов (кредитов), и к концу прошлого века студенческие займы стали наиболее актуальным видом финансовой помощи.

Займы подлежат обязательному возврату, причём некоторые из них уже во время обучения. Займы направляются из различных источников, но основной объём предоставляет федеральное правительство. Федеральные займы бывают обычные и льготные, т.е. частично субсидируемые, они выдаются, как правило, на длительный срок и под небольшие проценты. Существует такой вид федеральных займов, как гарантированные займы, т.е. займы, предоставляемые кредитными организациями под государственную гарантию.

Федеральные займы выдавались через две основные программы: Программу федеральных семейных образовательных займов – ФСОЗ (*Federal Family Education Loan*), действующую с 1965 г., и программу федеральных прямых студенческих займов – ФПСЗ (*Federal Direct Student Loan*), действующую с 1993 года.

Программа Федеральных семейных образовательных займов является второй по величине программой кредитования. Она была принята законом «О высшем образовании» от 1965 г. и финансировалась за счёт государственного и частного капитала. В программе частные кредиторы выдавали студенческие займы и получали под них федеральные гарантии. Эти суммы использовались для поддержания процентных ставок на уровне утверждённых федеральным правительством на погашение платежей, связанных с выдачей кредитов и на покрытие расходов по уплате налогов и сборов, а также на возможные дефолты и иные чрезвычайные ситуации. Кроме того, правительство гарантировало частным кредиторам страхование от дефолта большей части кредитов. В 2007–2008 уч. г. программой пользовались 6,5 млн. студентов и их родителей, получив в общей сложности займов на 54,7 млрд. долл. (или 80% всех полученных в том учебном году студенческих займов). С 1965 г. займы по данной программе получило в общем 60 млн. американцев [17].

В 2009 г. президент Обама призвал к прекращению программы ФСОЗ. Он назвал её расточительной и неэффективной, так как банки получают доход в виде гарантий от государства только за то, что они являются посредниками

в выдаче федеральных студенческих займов. Президент посчитал, что растрачивать деньги налогоплательщиков на доходы банков невыгодно.

В бюджете на 2010 г. отмечалось, что инициатива была призвана не только сэкономить миллиарды долларов налогоплательщиков, но и успокоить сомневающих студентов, так как беспорядки на финансовых рынках принесли неопределённость экономической ситуации в целом. Планировалось, что выдача займов через программу прямого кредитования сэкономит более 4 млрд. долл. в год, и эти суммы будут перенаправлены на другую финансовую помощь студентам, в частности на программу грантов Пелла [2, p. 61].

Получение экономии от реформы системы займов и направление этих средств на программу грантов Пелла используется не впервые. Так, в бюджете на 2006 г. администрацией Дж. Буша-мл. была запланирована масштабная реформа системы займов, дополнительный доход от которой планировалось использовать для увеличения финансирования программы грантов Пелла.

Закон 2010 г., касающийся изменений в области здравоохранения и образования (*The Health Care and Education Reconciliation Act*)*, завершил программу ФСОЗ, и все последующие кредиты после 30 июня 2010 г. разрешено было выдавать по программе прямого кредитования. Федеральные прямые студенческие займы выдаются только Министерством образования США. Прямая программа кредитования также была подвергнута критике: процентные ставки не регулировались в соответствии с рисками, что приводило к неэффективному распределению ресурсов в сфере высшего образования и росту структурной безработицы. Поэтому в систему студенческих займов закон 2010 г. внёс и другие изменения.

Система студенческих займов включает различные виды. Одни из них получили большое распространение и выдаются не одно десятилетие, другие могут быть не столь значительными и выдаваться в течение более короткого срока. Среди основных видов займов, предоставляемых федеральным правительством США, необходимо выделить займы Стаффорда, займы Перкинга (*Perkins Loan*), плас-займы (*Plus Loans*) и консолидированные займы (*Federal Loan Consolidation*). Среди прочих можно выделить, например, дополнительные займы для студентов (*Supplemental Loans for Students*), займы школы медсестер (*Nursing School Loan*), займы для студентов с ограниченными возможностями (*Loans for Disadvantage Students*), «займы здоровья» (*Health Professional Student Loan*), застрахованные займы (*Federal Insured Student Loan*).

Займы Стаффорда являются наиболее распространёнными и отличаются низкими процентными ставками. Заём может выдаваться государством, банками или другими кредитными учреждениями, но под государственную гарантию. Есть два вида займа Стаффорда: субсидируемые и несубсидируемые. Субсидируемые выдаются студентам с определённым материальным положением. Правительство оплачивает все расходы, связанные с выплатой процентов, от имени заёмщиков в течение периода обучения и затем в течение льготного периода или предоставляемой отсрочки. Погашение займа начинается, как правило, через шесть месяцев после окончания вуза.

* Закон «Об урегулировании проблем в области здравоохранения и образования» (*The Health Care and Education Reconciliation Act*) был подписан президентом 30 марта 2010 г. Он был принят для улучшения системы защиты пациентов и расширения доступности медицинских услуг, но в него также включили раздел о финансовой помощи студентам.

Несубсидированные займы выдаются студентам, чьё финансовое положение выше установленного уровня. Заёмщики могут отложить выплату процентов в течение периода обучения и льготного периода или отсрочки, но они несут полную ответственность за все проценты, которые начисляются. Погашение, как правило, начинается через шесть месяцев после окончания учёбы.

До 1 июля 2006 г. применялась плавающая процентная ставка, подлежащая ежегодному пересмотру с максимальным порогом в 8,25%. С 1 июля 2006 г. размер максимального порога снизился до 6,8%. С 1 июля 2008 г. были введены льготные ставки для субсидированных займов, выданных с 1 июля 2008 г. по 30 июня 2009 г. – 6,0%; с 1 июля 2009 г. по 30 июня 2010 г. – 5,6%; с 1 июля 2010 г. по 30 июня 2011 г. – 4,5%; с 1 июля 2011 г. по 30 июня 2012 г. – 3,4%. Льготные процентные ставки устанавливались до 30 июня 2012 г., затем размер ставки возвращается к прежнему уровню в 6,8%. Займы Стаффорда выдавались через обе федеральные программы студенческих займов [17]. В 2010 г. была завершена программа субсидированных займов Стаффорда, предназначенная для студентов уровня постбакалавриата.

Займы Перкинга выдаются на льготных условиях колледжем или университетом и выплачиваются в течение определённого периода времени после окончания учёбы. Студенты, обучающиеся в магистратуре и докторантуре, как правило, имеют более высокий шанс на получение этих займов.

Программа займов Перкинга была модернизирована, так как предыдущая версия этой программа была признана неэффективной. Бюджет на 2010 г. планировал предоставлять займы Перкинга под более низкий процент. В 2012–2013 уч. г. процентная ставка по займу Перкинга составляет всего 5% годовых с выплатой в срок до десяти лет. Выплата начинается не сразу после получения степени или прекращения учебы по какой-либо причине, а после определённой отсрочки, которая обычно составляет девять месяцев.

Заём Перкинга имеет определённый лимит заимствования: 4000 долл. в год для уровня бакалавриата (максимальная сумма, которую может занять студент, составляет 27 500 долларов); 8000 долл. в год для выпускника, получившего степень бакалавра или профессиональный сертификат (максимальная сумма, которую может занять учащийся, составляет 60 000 долл., включая суммы займа, которые были получены раньше на уровне бакалавриата) [14].

Плас-займы подразделяются на займы, предоставляемые студентам, и займы, предоставляемые их родителям. В дополнение к займам Стаффорда и займам Перкинга они предлагают недорогой вариант дополнительной ссуды. Плас-займы выдаются под низкие проценты и являются отличным способом обеспечить дополнительную финансовую помощь. До 1 июля 2006 г. плавающая ставка по Плас-займу была установлена с максимальным порогом 9,00%. С 1 июля 2006 г. по программе ФСОЗ она составляла 8,5%; в рамках программы ФПСЗ – 7,9% [17]. Плас-займы для студентов выдавались через две федеральные программы студенческих займов. Плас-займы для родителей выдаются банками и другими кредитными учреждениями.

Консолидированные займы – объединяют два и более разных видов займов в один, что позволяет выплачивать один ежемесячный платёж и расширить срок погашения до 30 лет в зависимости от суммы займа. В консолидированные займы могут быть включены только определённые виды займов.

Дополнительные студенческие займы, предоставляются студентам, не имеющим поддержки семьи и проходящим курс обучения не менее полного академического года. Проценты по нему надо начинать выплачивать уже через 60 дней после получения.

Закон 2010 г. стал определяющим в модернизации системы займов. В Экономическом докладе президента от 2011 г. отмечается, что закон должен помочь создать более надёжную и эффективную финансовую систему помощи: займы Стаффорда, плас-займы и консолидированные займы станут более доступными для студентов. Ассигнования в сумме 68 млрд. долл., которые планируется выдать в течение ближайших 11 лет позволят Программе федеральных прямых студенческих займов увеличить доступность вузов [7, р. 76]. Помимо таких масштабных изменений в системе займов, правительство предложило и более узкие меры. Основной проблемой системы займов является их невозвратность. Всё большее число выпускников не в состоянии вернуть долг вовремя. Закон 2010 г. установил уменьшение ежемесячных платежей и сокращение сроков погашения по займам. Начиная с 2014 г. новые заёмщики будут выплачивать 10% (максимальный порог 15%) своих доходов в погашение займа, а после 20 лет выплат оставшийся долг будет прощён. Сейчас такой срок составляет 25 лет.

В бюджете на 2013 г. отмечается, что сегодня 12 млн. студентов получают льготные займы, а также пользуются новыми доступными вариантами погашения займов в зависимости от получаемых доходов после окончания вуза [5, р. 96].

Реформирование системы налоговых кредитов

Налоговые кредиты – одно из направлений государственной политики, позволяющее расширить доступность высшего образования. Налоговый кредит на образование – это сумма, на которую уменьшается общая сумма налога на доходы физических лиц, подлежащая уплате. Налогоплательщик получает определённую финансовую выгоду и, таким образом, уменьшает стоимость обучения. Мощная тенденция финансовой поддержки студентов в виде налоговых льгот, проявившаяся в конце 1990-х годов, вызвала много споров. Большинство специалистов полагало, что категория семей с низкими доходами остаётся практически незатронутой. К тому же методика подсчёта эффективности налоговых скидок не была до конца разработана, и реальный результат оставался до конца неясным. Во многом специалисты оказались правы, но, несмотря на это, налоговые кредиты получили надёжную поддержку в американской системе финансовой помощи.

Среди налоговых кредитов, разработанных американским правительством необходимо выделить «Стипендия надежды» (*Hope Scholarships Credit*), Налоговый кредит американских возможностей (*American Opportunity Tax Credit*) и Кредит пожизненного обучения (*Lifetime Learning Credit*).

Налоговый кредит американских возможностей – НК АВ (*American Opportunity Tax Credit*) утверждён законом от 2009 г. «О восстановлении американской экономики и реинвестировании» (*American Recovery and Reinvestment Act*). НК АВ – это обновлённая версия ранее действующего налогового кредита «Стипендия надежды». Кредит пожизненного обучения и «Стипендия надежды» были утверждены законом «Об оказании помощи налогоплательщикам» от 1997 г. Кредит пожизненного обучения действует по настоящий момент.

Несмотря на то, что налоговый кредит назывался **«Стипендией надежды»**, он не выдавался традиционным способом – как стипендия. Налоговый кредит предоставлялся в первые два года и на траты в виде оплаты обучения. Кредит не распространялся на проживание, питание и иные расходы, связанные с обучением в вузе. Получить «Стипендию надежды» могли лица, которые были зачислены в вузы, как минимум с занятостью на половину времени обучения. Лица, имеющие судимость по делам, связанным с наркотиками, не имели право на получение налогового кредита. Кредит могли получать не только сами студенты, но и супруги студентов, и лица, на чьём иждивении они находились, например, родители, в том случае, если они оплачивают учёбу.

«Стипендия надежды» позволяла налогоплательщику сэкономить 1800 долл. из первых 2400 долл. расходов на образование. Налогоплательщик вычитал из суммы налога на доходы физических лиц сумму расходов на обучение, и в результате сумма налога к уплате уменьшалась.

С первых 1200 долл. расходов на образование можно было получить налоговый кредит в объёме 100%, т.е. все 1200 долл. С последующих 1200 долл. расходов на образование можно было получить налоговый кредит в объёме 50%, что составляло 600 долл. В общей сумме за два года обучения налогоплательщик сэкономил 1800 долл. Но сумма налогового кредита не подлежала возмещению, и семьи с низким уровнем дохода, у которых сумма налога оказывалась в пределах 1800 долл., не получали такой выгоды, какую получали семьи со средним уровнем дохода.

Налоговый кредит «Стипендия надежды» имел ограничения по доходам. Лица или семьи с определённым уровнем дохода получали его частично и при превышении ограничения теряли на него право. Частично налоговый кредит получали лица, чей доход составлял от 40 тыс. до 60 тыс., и полностью теряли право на его получение при доходе свыше 60 тыс. Для двух лиц, например, для родителей, эти ограничения составляли соответственно от 100 тыс. до 120 тыс. долл. и свыше 120 тыс. долларов [17].

В 2009 г. «Стипендия надежды» была заменена на **Налоговый кредит американских возможностей** (НКАВ), который выглядит потенциально более ценным, чем «Стипендия надежды», так как:

- 1) сумма кредита возросла до 2500 долл. с первых 4 тыс. долл. расходов на образование;
- 2) до 40% кредита подлежит возмещению, т.е. до 1 тыс. долл. Это означает, что возврат может оказаться больше, чем сумма выплат по налогу, которую сделал налогоплательщик. Если налоговые обязательства налогоплательщика равны нулю, 1 тыс. долл. будет возвращена в любом случае;
- 3) кредит предоставляется в течение первых четырёх лет обучения;
- 4) расходы могут быть не только на обучение, но и на проживание, питание и иные траты, включая учебные материалы лабораторные материалы, программное обеспечение;
- 5) увеличен максимальный размер дохода, при котором предоставленный кредит выдаётся частично или его предоставление прекращается полностью: для одного лица – от 80 тыс. до 90 тыс. долл. и для двух лиц – от 160 тыс. до 180 тыс. долларов.

Таким образом, налогоплательщик с первых 2 тыс. долл. расходов на образование может получить налоговый кредит в объёме 100%, т.е. все 2 тыс. долл. С последующих 2 тыс. долл. расходов на образование можно получить налоговый кредит в объёме 25%, что составит 500 долл. В общей сумме за период обучения (но не более, чем четыре года) налогоплательщик сэкономит 2500 долларов [17].

Срок действия НК АВ ограничен до 2012 г. Президент Б. Обамой уже вынес предложение перевести этот налоговый кредит на постоянную основу, но это решение будет принимать Конгресс. В Экономическом докладе президента от 2011 г. говорится о том, что НК АВ увеличил налоговые льготы на получение высшего образования более чем на 90% в пользу 8,3 млн. учащихся и их семей в 2009 г. [7, р. 76]. Через год в докладе от 2012 г. отмечалось, что в 2011 г. НК АВ был предоставлен уже 9,4 млн. студентов и их семьям [8, р. 191].

Кредит пожизненного обучения предоставляется всем студентам, независимо от их года обучения на первые 10 тыс. долл. расходов на обучение в размере 20%. Кредит пожизненного обучения также имеет ограничения по доходам: для одного лица – от 51 тыс. до 61 тыс. долл. и для двух лиц – от 102 тыс. до 122 тыс. долларов. Кредит пожизненного обучения отличается от Налогового кредита американских возможностей (и «Стипендии надежды») тем, что доступен для любого года обучения, в том числе и в первые четыре года, и для студента с любой учебной нагрузкой. Кредит пожизненного обучения не подлежит возмещению и, к тому же, в расходы на образование не включаются учебные материалы [15]. Пользоваться одновременно НК АВ (ранее Стипендией надежды) и Кредитом пожизненного обучения нельзя.

Таким образом, очевидно, что популярность налоговых кредитов в системе финансовой помощи быстро растёт, чему администрация Обамы всецело содействует.

Проблема высокой стоимости американского образования

Высокая стоимость американского высшего образования обусловлена многими факторами. Прежде всего, необходимо отметить значительный объём и высокий престиж частного сектора высшей школы, который находится в большой зависимости от стоимости обучения. На высокую стоимость также влияет общее благосостояние Соединённых Штатов и высокие доходы американского населения. Наличие развитой системы федеральной финансовой помощи студентам из малообеспеченных семей также способствует поддержанию высокой стоимости образования. И, наконец, ему способствуют значительные необразовательные расходы.

Плата за обучение, как отмечалось в Экономическом докладе президента от 2010 г., существенно выросла в реальном выражении в течение последних трёх десятилетий. Причём, если в государственных вузах она всегда росла медленнее, чем в частных, то в начале нынешнего столетия тенденция изменилась. Темпы роста стоимости обучения в государственных вузах сравнимы с темпами роста стоимости обучения в частных вузах. Данная тенденция была отмечена в докладе Совета колледжей (*College Board*) за 2005–2006 уч. г., который был подготовлен на основании опроса примерно 3 тыс. вузов [10].

Большие затраты на обучение ведут к снижению доступности высшего образования. Это выражается в двух аспектах. Во-первых, часть выпускников школ не стараются поступать в высшие учебные заведения, заранее уверенные в том, что не смогут оплатить обучение. Во-вторых, часть студентов, бросают учёбу и не заканчивают вуз, потому что бремя оплаты оказывается непосильным. Таким образом, проблема постоянно растущей и без того высокой стоимости американского высшего образования приводит к снижению среднего уровня образования нации.

Высокая стоимость обучения порождает и другую проблему. Доступность высшего образования достигается во многом за счёт выдачи займов. Студенты покидают высшие учебные заведения, как правило, со значительным долгом, в дальнейшем испытывая трудности с его погашением.

Разрабатываемые администрацией меры по доступности высшего образования направлены на снижение стоимости обучения. Это: изменения в системе финансовой помощи; упрощение процесса выдачи финансовой помощи; поддержка двухгодичных колледжей; улучшение условий институциональной среды; борьба за снижение расходов вузов и повышение доли выпускников.

Большинство американских студентов не оплачивают обучение в полной мере: 60% студентов-очников получают помощь в виде грантов, а также имеют выгоды от налоговых льгот.

Изменения в системе финансовой помощи студентам, рассмотренные выше, должны привести к росту субсидий, в частности за счёт увеличения максимального размера гранта Пелла; к выдаче займов под более низкие проценты и на более выгодных условиях; к расширению выгод, получаемых от налоговых льгот. Всё это не снижает реальной стоимости обучения в американском вузе, но увеличивает размер финансовой помощи, за счёт которой снижается сумма фактической оплаты.

Сложная многоуровневая, постоянно развивающаяся система финансовой помощи требует не менее сложной процедуры её получения. В Экономическом докладе президента от 2010 г. говорится о том, что администрация предпринимает шаги, чтобы значительно **упростить процесс получения финансовой помощи**. Сложность этой процедуры отпугивает многих студентов, включая тех, кто имеет полное право на её получение. В результате часть студентов не завершает обучение, в особенности это касается студентов из семей с низким уровнем доходов, как правило, афро- и латиноамериканцев.

Для упрощения процедуры получения финансовой помощи Департамент образования на текущий момент предлагает два инструмента, которые помогут студенту рассчитать свои расходы на обучение, включая определение стоимости обучения, проживания и питания в вузе и объём финансовой помощи, на которую он может рассчитывать. Такими инструментами выступают два сайта: сайт финансовой помощи Министерства образования (*Free Application for Federal Student Aid* – <http://fafsa4caster.ed.gov/>) и сайт Национального центра статистики образования (*National Center for Education Statistics* – <https://nces.ed.gov/collegenavigator/>), который даёт возможность изучить все американские вузы с точки зрения получения в них финансовой помощи.

С помощью этих сайтов студент может узнать, какую федеральную, штатную, местную и институциональную помощь можно получить, обучаясь в вузе, и какие факторы влияют на стоимость обучения в нём. Сайты позволяют бу-

дущим студентам выбрать колледж или несколько колледжей (например, по географическому признаку или уровню предоставляемого образования) и узнать среднюю стоимость, которую будут платить студенты из семей с различным уровнем дохода. Средняя стоимость обучения может варьироваться в широких пределах и существенно отклоняться от опубликованных данных. Например, информация по вузу показывает, что для семей с уровнем дохода от 48 тыс. до 75 тыс. долл. средняя годовая стоимость посещения одного из десяти ведущих университетов (согласно рейтингу издательств «Ю-эс» энд «Уорлд рипорт») в 2009–2010 гг. составила 52 796 долл., а средняя стоимость для тех, кто получил финансовую помощь оказывается ниже на 9340 долл. В крупных государственных вузах обучение стоит значительно меньше, чем в частных университетах. Для студентов из семей с уровнем дохода от 48 тыс. до 75 тыс. долл., которые получили финансовую помощь, среднегодовая стоимость обучения, в том числе проживание в кампусе, в 2009–2010 гг. в десяти крупнейших государственных университетах составила 13 486 долларов [8, p. 193].

Администрация Обамы обратила серьёзное внимание на государственные двухгодичные, или **общественные (местные) колледжи**, стоимость обучения в которых самая низкая среди американских вузов. Эти учебные заведения предлагают двухлетнее обучение, по окончании которого выпускник получает степень младшего специалиста и впоследствии может продолжить обучение в четырёхгодичном колледже, причём с третьего года обучения.

Местные колледжи очень удобны для абитуриентов, которые окончили школу со средними показателями, и для тех, у кого недостаточно средств на обучение в четырёхлетнем колледже. Местные колледжи привлекательны для нетрадиционных студентов и старшего поколения, так как они проводят подготовку по профессиональным образовательным программам (краткосрочные курсы). Местные колледжи способны наладить более тесную связь между предприятиями и учебными заведениями, чем иные вузы.

В Экономическом докладе от 2010 г. отмечалось, что в краткосрочной перспективе ожидается увеличение спроса на учащихся окончивших двухгодичные колледжи. Администрация президента решила поддержать местные колледжи, отметив, что они должны стать стержнем, который приведёт к увеличению числа студентов и доли выпускников в Соединённых Штатах. Администрация предложила новую инициативу по программе «Гонка за лидером» (*Race to the Top*), цель которой состоит в увеличении доли выпускников вузов, оканчивающих именно местные колледжи.

Создание комфортных условий для обучения и проживания в кампусе может повлиять на решение студента, который задумывается о том, чтобы бросить учебу. Администрация предложила вузам **улучшать условия институциональной среды**. Недавние исследования показали, что расширение услуг, предоставляемых студентам вузами, изменения в организациях учебных групп, иные инновации положительно сказываются на успеваемости и удержании студентов в вузе.

Главной причиной роста стоимости обучения является **постоянно увеличивающиеся расходы учебных заведений**. Резкое увеличение расходов колледжей, которое отмечено в последние десятилетия отрицательно сказалось на количестве студентов и доле выпускников. Проведённые исследования пока-

зывают, что снижение расходов колледжа на 1 тыс. долл. увеличивает вероятность повышения численности студентов на 5% и вероятность повышения доли выпускников на 20% в год [6, р. 228]. Администрация считает, что вузы должны приложить все усилия для снижения своих расходов с тем, чтобы уменьшать стоимость обучения. При этом государство должно оказывать содействие вузам в снижении издержек в долгосрочной перспективе.

Растущие расходы вузов ведут к проблеме неравномерного их распределения. Студенты с высоким уровнем доходов семьи могут относительно легко перенести повышение стоимости обучения, студенты из малообеспеченных семей, вероятнее всего, покинут учебное заведение.

В бюджете на 2010 г. отмечалось, что для повышения среднего уровня образования американцев недостаточно только увеличения числа студентов. Главное состоит в том, чтобы росло число выпускников. Согласно статистическим данным, чаще всего не заканчивают вузы студенты из семей с низким уровнем дохода, среди которых больше всего афро- и латиноамериканцев.

Разработанные администрацией меры по борьбе с проблемой высокой стоимости высшего образования не были объединены в одну программу, но все они в комплексе уже дали положительный результат. В Экономическом докладе от 2012 г. отмечалось, что в результате проведённых мероприятий, расчётная средняя стоимость обучения студента-очника, посещающего государственные четырёхлетние вузы, увеличилась с 2007–2008 по 2011–2012 уч. гг. всего на 60 долл., а учащихся общественных двухгодичных колледжей и частных некоммерческих четырёхлетних колледжей даже упала [8, р. 191].

В области высшего образования бюджет на 2013 г. существенно отличается от предыдущих своей масштабностью. В нём отмечается, что администрация уже предприняла важные шаги для того, чтобы сделать высшее образование более доступным. Бюджет на 2013 г. содержит следующие инициативы по реформированию высшего образования:

1) Снижение расходов вузов и увеличение доли выпускников.

Бюджет на 2013 г. предлагает продолжить программу «Гонка за лидером». Изначально она была разработана для стимулирования реформ, проводимых в государственных школах. Это программа основана на проведении конкурсов и выдаче грантов. В бюджете на 2012 г. администрация, отмечая успех программы, предложила провести конкурс и среди вузов «Первые в мире».

2) Поддержка местных колледжей.

Бюджет продолжает инициативу по поддержке местных колледжей. Ассигнования, направленные на данную инициативу, должны помочь колледжам наладить партнёрские отношения с предприятиями, чтобы обеспечить студентов практикой и в дальнейшем рабочими местами.

3) Поддержка обновленной программы грантов Пелла.

Бюджет продолжит сохранять достигнутый максимальный уровень гранта в 5550 долл., а также реализовывать меры, которые обеспечивают его круглогодичное финансирование на 2014–2015 уч. год.

4) Перевод налогового кредита, действовал до 2012 г. на постоянной основе.

5) Приостановка роста процентных ставок по студенческим займам.

Ставки на льготные кредиты Стаффорда планировалось увеличить к лету 2013 г. с 3,4 до 6,8%. Администрация считает, что нет смысла удваивать ставки

по студенческим займам, поэтому ставки останутся на прежнем уровне 3,4% [5, р. 97].

Таким образом, бюджет на 2013 год концентрирует внимание на наиболее актуальных направлениях, которые необходимо продолжить, так как они уже привели к определённом положительному результату.

* * *

Администрация Обамы провела масштабную реформу высшего образования. В системе субсидий значительные изменения претерпела программа грантов Пелла, но в результате она стала в несколько раз дороже. В системе займов была прекращена Программа федеральных семейных образовательных займов – ПФСОЗ; она была признана расточительной и неэффективной. Экономия, полученная в результате, была направлена на поддержку обновлённой программы грантов Пелла. Были расширены налоговые льготы за счёт модернизации ранее действовавшего налогового кредита. Администрацией были разработаны мероприятия по решению проблемы высокой стоимости высшего образования, которые уже дали положительный результат. Бюджет на 2013 г. подвёл итоги изменений и акцентировал внимание на наиболее важных направлениях, определив, таким образом, основные приоритеты в реформировании американского высшего образования.

Проведенная администрацией Обамы политика в сфере высшего образования поражает масштабностью идей и количеством избранных направлений. Реформы привели к значительному росту расходов на высшее образование, что вызвало бурю негодования у многих специалистов и политиков. Возможно, администрация Обамы поставила слишком амбициозные задачи: одни из них были заранее обречены на провал, другие – поражали новизной, но одно очевидно – президентство Барака Обама останется в истории американской высшей школы как период бурных перемен.

Список литературы

1. The Association of Community College Trustees (<http://www.acct.org/>).
2. Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2009. Washington, 2008.
3. Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2010. Washington, 2009.
4. Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2011. Washington, 2010.
5. Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2012. Washington, 2011.
6. Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2013. Washington, 2012.
7. College Board (<http://www.collegeboard.com/>).
8. Economic Report of the President. Washington, 2010.
9. Economic Report of the President. Washington, 2011.
10. Economic Report of the President. Washington, 2012.
11. Inside Higher Education (<http://www.insidehighered.com/>).
12. The Massachusetts Daily Collegian (<http://dailycollegian.com/>).
13. National Education Association (<http://www.nea.org/>).
14. Student Loans (<http://www.studentloans.com/>).
15. Tax Planning: U.S. (<http://taxes.about.com/>).
16. Voice of America (<http://www.voanews.com/>).
17. Wikipedia (<http://en.wikipedia.org/>).