

РЕОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШЕЙ ШКОЛОЙ ФРГ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМ ГЕРМАНСКОГО СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА (1998–2005)

Статья первая

Германия долгие годы считалась одной из наиболее процветающих стран Европы и мира – восхищение вызвали ее незаурядный экономический рост и высочайшие социальные стандарты. Она и сейчас занимает третье место в мире по объему своей экономики, остается одним из крупнейших экспортеров высокотехнологической продукции и самой густонаселенной страной Европейского союза¹. Однако в рассуждениях экспертов все чаще можно услышать, что ФРГ утрачивает свои прежние конкурентные преимущества на мировом рынке и «перестает адекватно отвечать на вызовы глобализации»². В 2003 г. вышла монография «Можно ли еще спасти Германию?» профессора Х.-В. Зинна, директора Института экономических исследований (Мюнхен). Основной вывод работы: Германия не справится с возникшими трудностями и в обозримом будущем превратится в страну «второго эшелона», если ее социальная система не будет коренным образом реформирована³. Основанием для пессимизма специалистов становится не только высокая «стоимость» германского «социального государства», что увеличивает государственный долг и делает германские товары менее привлекательными на рынке, но и истощение «почвы» для экономического роста. Структурный сдвиг, происходящий в экономике развитых стран, ведет к тому, что доля аграрного и индустриального секторов уменьшается, а доля сектора услуг растет. Последний предъявляет гораздо более высокие требования к квалификации служащих. Этот процесс часто называют переходом к «экономике знаний» или «обществу, основанному на знаниях»⁴, что предполагает вместе с увеличением спроса на специалистов высокой квалификации и расширение их предложения. Однако в Германии «инновационная экспансия» не подкрепляется соответствующим развитием рынка труда. Предполагается, что начиная с 2015 г. число выпускников вузов перестанет покрывать потребность в высококвалифицированных кадрах⁵. Из послед-

него отчета Федерального министерства образования и исследований (май 2005 г.) видно, что доля лиц, окончивших вузы, среди трудоспособного населения стабилизировалась на отметке 22–23 %, несмотря на абсолютный рост числа их студентов⁶. С этими показателями в возрастной группе от 55 до 64 лет Германия по-прежнему находится в числе лидеров среди стран – членов ОЭСР, но в возрастной группе от 25 до 34 лет – в рядах отстающих⁷, т. е. большинство стран, входящих в ОЭСР, адекватно отреагировали на вызов «экономики знаний», а Германия – нет.

Эта тенденция помимо тревоги вызвала в германском обществе резкий всплеск интереса к проблемам высшей школы. Выяснилось, что германским студентам требуется в среднем более семи лет на то, чтобы завершить обучение в университете, тогда как регулярное время обучения составляет 4,5 года⁸. По разным оценкам, от 27 до 30 % студентов германских вузов вообще прерывают свое обучение, не получив диплома⁹. Учебная нагрузка на вузы растет быстрее, чем ассигнования, которые они получают от государства¹⁰. Резкого увеличения государственного финансирования ожидать не приходится, поскольку социальные обязательства государства и так слишком велики. Таким образом, между экономическим развитием страны, состоянием высшей школы и уровнем социальных услуг государства была установлена четкая взаимосвязь. В общественно-политических дискуссиях стали доминировать идеи о том, что ряд компонентов «социального государства» делает экономику неконкурентоспособной, и о том, что стагнация во многом связана с недостатками существующей в стране системы высшей школы. Реорганизация системы государственного управления высшей школой была начата еще при канцлере Г. Коле. Правительство Г. Шредера, придя к власти в 1998 г., не только не приостановило реформу, задуманную политическими оппонентами, но значительно расширило ее размах, сделав цен-

тральным звеном своей политической программы. Германские эксперты и политики воспринимают эти преобразования как способ раскрыть потенциал высшей школы, необходимый для оживления экономики и обновления «социального государства».

Целью настоящего исследования является анализ реорганизации системы государственного управления высшей школой ФРГ и взаимосвязи процессов, идущих в этой сфере, с реформой германского «социального государства» в период правления «красно-зеленой» коалиции (СДПГ / Союз 90 / Зеленые). Основной акцент сделан на изучении финансовых сторон реорганизации, а также тех ее аспектов, которые связаны с изменением системы допуска в высшую школу и новыми формами контроля качества высшего образования. Для определения масштаба изменений, произошедших за семь лет, взята следующая система координат. За «точку отсчета» развития реформы принимается состояние соответствующего элемента системы на начало рассматриваемого периода – «традиционная модель». Прогнозируемый «конечный пункт» этого движения – «перспективная модель» – существует пока в виде планов и проектов. Поскольку на официальном уровне целостный «эталон» пока не сформулирован, предлагается считать перспективной моделью концепцию, изложенную в монографии «Освобожденная высшая школа» (2000 г.), а также в других публикациях Д. Мюллер-Белинга, руководителя Центра развития высшей школы (ЦРВШ)¹¹. Анализ текущего состояния системы в соответствующей сфере и его сопоставление с исходным положением и перспективной моделью позволяют оценить степень удаления современного состояния от традиционной модели и его приближения к перспективной модели, т. е., установить глубину преобразований. По этой схеме построен каждый из четырех разделов настоящего исследования.

1. Реорганизация системы государственного финансирования высшей школы

Одним из важнейших направлений реформирования германского «социального государства» стала административная реформа, выдвигающая на передний план вопросы расходования общественных средств, проблемы дерегулирования и децентрализации управления, внедрения в практику государственных учреждений новых инструментов управления, прежде всего контрактов, и оценки государственных организаций по результатам их деятельности. Эти же принципы постепенно распространяются и на государственную высшую школу.

1.1. Традиционная модель государственного финансирования высшей школы

Особенности системы государственного финансирования, сложившейся в ФРГ во второй половине XX в., во многом обусловлены правовым статусом германских вузов. Последние, согласно Рамочному закону о высшей школе (РЗВШ), «являются, как правило, корпорациями общественного права и одновременно государственными учреждениями»¹². Как государственные учреждения они находятся в сфере действия бюджетного права федерации и земель ФРГ¹³, а бюджеты земель были и остаются основным источником финансирования¹⁴. В работах германских авторов традиционная система государственного финансирования описывается как «камеральная»¹⁵, «дискреционно-инкрементальная»¹⁶, «ориентированная на затраты», или просто «затратная»¹⁷, и «система финансирования *ex-ante*»¹⁸, или «плановая».

Задача «камералистики», на основе которой до последнего времени строились бюджетные расчеты во всем германском государственном секторе, – информировать об источниках поступлений в государственный бюджет и о применении полученных средств, что позволяет детально проследить направления их расходования. Критике обычно подвергается «чрезмерно детальное планирование» и связанный с ним «недостаток гибкости». Средства, выделенные по определенной статье бюджета, не могут быть использованы для финансирования другой его статьи, даже если такое перераспределение представляется экономически целесообразным. Средства, не использованные в предшествующем бюджетном году, не могут быть перенесены на следующий. Практика камерального счетоводства не способствует экономному хозяйствованию и не позволяет в достаточной мере судить о результатах деятельности государственных учреждений, т. е. анализировать соотношение «затраты – эффект»¹⁹.

Принцип «дискреционности» относится к механизму принятия решений в сфере финансирования. Распоряжения исходят от государственной финансирующей инстанции, в большинстве случаев – от соответствующих земельных министерств. «Инкрементализм» предполагает, что при составлении бюджетного плана на следующий год за основу берется бюджет предшествующего, скорректированный при помощи надбавок или сокращений в зависимости от развития тарифов и состояния бюджета земли²⁰.

Систему «затратного финансирования» можно противопоставить финансированию,

«ориентированному на результат». Если в последнем при определении объема выделяемых средств учитываются и оцениваются – с точки зрения соответствия государственным целям – итоги деятельности, то в затратной системе контролируется «распределение имущественных, инвестиционных и персональных ресурсов по соответствующим статьям сметы»²¹.

Суть «финансирования *ex-ante*» (основанного на использовании ожидаемых величин): государство (федеральная земля) предоставляет вузам средства, чтобы обеспечить их учебную и исследовательскую деятельность в определенном «количественном объеме». Это делается в соответствии со штатным расписанием вуза, что позволяет последнему содержать определенного размера научный и преподавательский персонал, а, следовательно, и соответствующее количество учебных мест (учебные мощности)²².

Главное достоинство прежней системы – полное покрытие всех расходов высшей школы по содержанию персонала и материальной базы, возможность в деталях проследить расходование государственных средств. Очевидный недостаток – провоцирование «нерыночного поведения» вузов²³.

1.2. Перспективная модель государственного финансирования высшей школы²⁴

Требования, предъявляемые к перспективной модели

Обеспечение финансовой автономии высшей школы. То, что государство и в дальнейшем будет устанавливать правила – не подлежит сомнению, но это не должно означать «мелочную опеку». На смену детальному регулированию расходов вузов должна прийти система «глобальных бюджетов»: государство формулирует для вузов общественно-значимые цели и ограничивается созданием рамочных условий для их выполнения, не вмешиваясь в сам процесс, ведущий к оговоренному результату. Это позволяет вузам «гибко» распоряжаться полученными ресурсами.

Создание условий для ориентации на достижение. Необходимо создать механизмы для финансового поощрения тех вузов, которые демонстрируют успехи в достижении определенных целей, установленных или утвержденных государством.

Легитимация права высшей школы на государственное финансирование. Новая модель финансирования должна оправдывать притязания высшей школы на получение государственных ассигнований. В условиях глобализации бюджетов использование средств внутри

вузов станет менее предсказуемым для финансирующих инстанций и общественности. Следовательно, необходимы механизмы, позволяющие исчислять объем бюджета на рациональной, не вызывающей сомнений основе. Это укрепило бы позицию высшей школы относительно других сфер государственной ответственности, с которыми она (высшая школа) конкурирует за получение бюджетных средств, и оправдало бы расширение ее финансовой и организационной автономии.

Предоставление гарантий финансовой стабильности. Новая модель закладывает в государственное финансирование определенную долю нестабильности. Для того чтобы вузы смогли заниматься долгосрочным стратегическим планированием и воспользоваться теми преимуществами, которые им дадут автономия и глобализация бюджета, нужны некоторые стабилизирующие механизмы, в роли которых могут выступать целевые соглашения, заключаемые между вузами и государством.

Принципы организации перспективной модели

Глобальный бюджет вуза должен представлять собой комбинацию из трех типов финансирования: а) *базовое* «возмещает» вузам затраты на выполнение обязательных общественно-значимых задач, возложенных государством; б) *поощрительное* ориентировано на вознаграждение «особых успехов» – высоких достижений в сфере исследований, сокращения сроков обучения, минимизации расходов и пр.; в) *инновационное* направлено на поддержку перспективных нововведений – исследовательских проектов, новых направлений обучения и т. п. В базовом финансировании должны применяться количественные индикаторы, измеряющие объем тех общественно-значимых задач, которые берут на себя вузы. К индикаторам «привязывается» определенное вознаграждение. Индикаторы достижений, используемые в поощрительном финансировании, измеряют «эффективность функционирования» вуза относительно определенной точки отсчета, например относительно успехов других вузов. Размер поощрительных премий может определяться и политическими приоритетами. Инновационные ассигнования, напротив, должны выделяться дискреционно, т. е. решение о предоставлении средств должно приниматься в каждом отдельном случае по усмотрению финансирующей инстанции. Рекомендуется создавать в землях инновационный пул, средствами которого распоряжался бы экспертный совет. Целевые соглашения лучше всего непо-

средственно интегрировать в механизм распределения средств. Они хорошо подходят для базового, а также инновационного финансирования. Поощрительное финансирование лучше производить по формуле.

Таким образом, функции, которые должна выполнять новая модель финансирования высшей школы, находятся в «поле напряжения» между двумя полюсами – стимулированием и стабильностью. «Стимулирование» предполагает колебание финансирования в зависимости от успехов высшей школы, тогда как «стабильность» требует ограничения этих колебаний. Задача разработчиков новой модели – найти баланс между автономией и регулированием, между элементами стимулирования, поощряющими достижения и инновационную активность, и стабильным, предсказуемым финансированием, позволяющим вузам решать задачи, возложенные на них обществом и государством.

1.3. Современная система государственного финансирования высшей школы – между традиционной и перспективной моделями

Четвертая редакция федерального РЗВШ (1998 г.) подтолкнула земельные власти к созданию новых моделей финансирования высшей школы. Сопоставление формирующихся земельных систем позволяет выявить некоторые общие черты.

1. Их становление происходит за счет деформации – хоть и в разных масштабах – традиционной модели.

2. В основе различных нововведений лежат определенные ключевые идеи: а) децентрализация в процессе принятия решений более эффективна, чем централизация, следовательно, как можно больший объем решений должен приниматься на уровне самой высшей школы; б) в то же время государство, финансирующее высшую школу главным образом за счет налоговых поступлений, не может полностью отказаться от управленческого вмешательства в ее деятельность так же, как не может освободить вузы от необходимости выполнения определенных общественно-значимых функций.

3. Число новых инструментов государственного финансирования, которые могут использоваться в разных землях, изначально ограничено. Речь идет о механизмах и принципах организации финансирования, которые прошли проверку в системах высшей школы других развитых стран.

4. Если внедрение большинства новых элементов финансового инструментария – право земель, которым они могут воспользоваться

или пренебречь, то внедрение механизмов ориентации на достижения по закону является обязанностью, общей для всех шестнадцати земель²⁵.

Замена камеральных форм организации бюджета на глобальные идет во всех землях ФРГ, но крайне неравномерно. Если в одних землях этот процесс только начинается – организуются пилотные проекты или вносятся первые коррективы в бюджетное законодательство или законы о высшей школе, – то в других финансирование уже осуществляется по правилам глобального бюджета. Аналогично развивается ситуация с механизмами финансирования, позволяющими распределять государственные средства в соответствии с достижениями вузов. Однако не во всех землях, декларирующих переход к новым – «поощрительным» – принципам финансирования, радикально меняется традиционная система распределения средств: «Многие из представленных моделей отчетливо претендуют на то, чтобы считаться “ориентированными на достижения”, тогда как в действительности они ориентируются на достижения вузов лишь номинально»²⁶. Речь идет о том, что в качестве «индикаторов достижений» в землях могут выступать те же параметры «нагрузки», что и в традиционной модели, т. е. число штатных сотрудников или число мест обучения. Порядка 80 % от общего объема средств, выделяемых государством на высшую школу – в среднем по ФРГ, – идет на покрытие расходов вузов по содержанию персонала. Таким образом, финансирование высшей школы по-прежнему в значительной мере основано на «исторически сложившейся» системе планирования фонда заработной платы, мало зависящей от достижений вузов²⁷. Масштаб перехода от «затратного финансирования» высшей школы к «финансированию по результатам» сильно колеблется в зависимости от того, о какой земле идет речь. Внедрение новых форм финансовой отчетности, призванных «уравновесить» расширяющуюся автономию вузов, тоже протекает неравномерно. В части земель камеральная логика отчетности сохраняется. Переход от камералистики к системе «двойного учета» на уровне целой земли, видимо, состоялся пока только в Гессене и Нижней Саксонии²⁸.

2. Платное обучение – дополнительный источник финансирования высшей школы

Основная задача, которую должна решить реорганизация системы государственного финансирования высшей школы, заключается в повышении «эффективности», которая понимается как максимально возможная отдача от

вложенных государством средств. Однако для достижения тех целей, которые общество и государство ставят перед высшей школой, одной «оптимизации ресурсов» оказывается недостаточно. В докладе «Финансовый менеджмент и управление высшей школой», подготовленном Баварским Институтом научных исследований и планирования высшего образования для ОЭСР, на эту тему говорится: «Необходимо признать, что усугубляющееся недофинансирование вузов подрывает их способность привлекать и удерживать таланты, не позволяет им добиваться более высоких результатов в сфере исследований и в обучении. Представляется маловероятным, что растущий дефицит средств удастся покрыть только за счет государственного финансирования»²⁹. Наиболее очевидный выход из этого положения – привлечение средств из источников, альтернативных государственному бюджету. Одним из них во многих странах становится плата за обучение. К этому обычно подталкивает необходимость финансировать резкий рост числа студентов. Главным аргументом, который выдвигается в пользу платного обучения, становится «та личная польза, которую индивидуум может извлечь из высшего образования». Тот факт, что студенты вузов составляют относительное меньшинство своей возрастной группы и то, что они принадлежат зачастую к материально более обеспеченным слоям общества, добавляет этому аргументу убедительности³⁰. В Германии возможность введения «социально-справедливой и разумной платы за обучение»³¹ до недавнего времени оставалась лишь предметом дискуссий.

2.1. Бесплатное высшее образование как один из элементов социального государства

Высшее образование в Германии до последнего времени было преимущественно «бесплатным»³². С правовой точки зрения взиманию платы за обучение препятствовали: а) конституционное право на свободный выбор образования и профессии, закрепленное в ст. 12 Основного закона³³; б) решение Федерального конституционного суда Германии от 18 июля 1972 г., согласно которому каждый, получивший аттестат об окончании среднего учебного заведения, дающий право на поступление в вуз, должен иметь доступ к высшему образованию³⁴; в) § 27 РЗВШ, определяющий общим условием допуска в высшую школу право каждого немца на обучение в вузе, если он докажет необходимую для этого квалификацию³⁵. Ни один из указанных правовых актов не запрещал платное обучение напрямую, однако было ясно,

что в случае, если та или иная земля введет плату за обучение, это решение может быть оспорено в конституционном суде. К началу рассматриваемого периода плату за обучение в высшей школе предусматривало законодательство только одной из 16 земель (Баден-Вюртемберг) и то, лишь в том случае, если студент учится значительно дольше положенного³⁶.

2.2. Перспективная модель введения платного обучения в высшей школе³⁷. Требования, предъявляемые к перспективной модели платного обучения и принципы ее организации

В целом модель должна представлять собой комбинацию из рыночных и социальных элементов. Рыночные механизмы следует использовать по мере возможности, социальные – по мере необходимости.

Модель должна быть реализована быстро и без дополнительной нагрузки на государственный бюджет. Государство не должно сокращать объем финансирования высшей школы на ту сумму, которую вузы смогут получить за счет платы за обучение.

Модель может быть организована как на федеральном, так и на земельном уровне. Второй вариант предпочтительнее, так как он позволит землям испытать на практике различные подходы и выявить наиболее удачные проекты.

В области правового регулирования возможны две альтернативы: либо все основные аспекты платного обучения точно фиксируются в законе (федеральном или земельном), либо закон дает вузам полномочия взимать плату за обучение и определять – в установленных рамках – ее размер.

Каждый студент должен вносить плату за обучение в семестре. Это – ответная услуга выпускника вузу за те выгоды, которые он может извлечь из своего образования. Исключения могут быть сделаны только для двух первых семестров, чтобы студент мог определиться, стоит ли избранная им специальность тех денег, которые нужно заплатить за ее получение. Сумма оплаты должна быть достаточно весомой и напрямую идти в бюджет вуза.

Модель должна быть социально приемлемой. Никому не должно быть отказано в высшем образовании из-за его недостаточной финансовой обеспеченности. Должны допускаться «ослабления» для малообеспеченных студентов. Следует также свести к минимуму возможный негативный или «отпугивающий» психологический эффект.

Студентам должна быть предоставлена возможность брать в частных или публично-пра-

вовых банках долгосрочные кредиты под проценты. Выдача кредита не может зависеть от уровня доходов семьи студента. Погашение кредита возможно после окончания учебы. Выплата должна быть поставлена в зависимость от заработка выпускника вуза. Доходы выпускника отражают ту индивидуальную пользу, которую он извлек из своего образования. Платить за высшее образование нужно только в случае, если оно действительно положительно повлияло на финансовое положение выпускника.

Гарантии по кредитам должны предоставляться специальным общественно-правовым учреждением «Службой кредитования обучения» (СКО). Оно может быть создано как на федеральном, так и на земельном уровне и должно выступить в роли посредника между банком, выдающим кредит, студентом и вузом. Именно в СКО студент после окончания вуза должен будет вернуть взятый в банке кредит. Эта служба будет заниматься погашением кредитов, выплачивать банкам проценты, а также гарантировать банку возврат кредита даже в случае, если студент окажется неплатежеспособным. Для того чтобы СКО смогла выполнять свои обязанности, вузы должны будут отчислять ей часть средств, полученных от студентов (так называемые «денежные резервы»).

Ожидаемый позитивный эффект. Взимание платы за обучение позволит вузам достаточно быстро улучшить свое финансовое положение, так как они получают средства сразу – от студента или банка, выдавшего кредит. Это выгодно отличает данную модель от проектов, предполагающих оплату с отсрочкой. Между вузами и студентами установятся отношения «оферент (поставщик услуг) – потребитель», что будет способствовать вузовской конкуренции. Для привлечения учащихся вузы вынуждены будут постоянно следить за качеством своих образовательных программ. Плата за обучение выгонит из вузов «вечных студентов» и сократит реальные сроки обучения. Поскольку все риски, связанные с возможной невыплатой кредита, возьмет на себя СКО, – в проценты по кредиту не будет включаться премия за риск, поэтому процент может быть невысоким.

2.3. Платное обучение – между традиционной и перспективной моделями

Тема платного образования занимает особое место в истории реформ высшей школы ФРГ. В отличие от мер, связанных с реорганизацией административного управления вузами или с изменением механизмов их финансирования, возможность введения платы за обучение затрагивает достаточно широкие слои населения.

Отсюда общественные акции протеста, интерес со стороны СМИ и не менее пристальное внимание политиков. Если в других – зачастую достаточно спорных – вопросах участникам окolorеформенных дискуссий удавалось найти компромиссные решения, вопрос о плате за обучение в высшей школе неизменно решался через конфликт. В многолетнем обсуждении проблемы платности высшего образования можно выделить три наиболее значимых периода. Начало первого (январь – октябрь 2000 г.) обозначила презентация проекта «образовательного счета», разработанного министром науки земли Рейнланд-Пфальц Ю. Цолльнером (СДПГ)³⁸. Предложение министра можно расценивать как первую попытку провести четкую границу между платным обучением и социальными обязательствами государства, ограниченными определенным сроком (счет). Второй значимый период (январь – июль 2002 г.) закончился первым крупным политическим решением: 4 июля 2002 г. после бурных парламентских дебатов германский Бундестаг принял поправку в РЗВШ, содержащую «запрет на взимание платы за обучение на всей территории федерации», касающийся всех государственных вузов ФРГ (6-я редакция РЗВШ)³⁹. Начало третьего периода (июнь 2003 – январь 2005 г.) обозначила жалоба, поданная в Федеральный конституционный суд шестью землями, управляемыми партиями ХДС / ХСС. Предметом иска стало «недопустимое вмешательство» федерации в сферу компетенции земель без должных на то оснований, которое выразилось во введении федерального запрета на платное высшее образование⁴⁰. В этот период о платном обучении начинают гораздо чаще говорить «в будущем времени», а не «в сослагательном наклонении»: противники как о «неизбежном зле», сторонники – как о давно ожидаемой победе. В итоге 26 января 2005 г. Федеральный Конституционный суд вынес решение, согласно которому 6-я редакция РЗВШ несовместима с Основным законом и поэтому объявляется недействительной⁴¹. Это означает, что земли могут регулировать вопросы, касающиеся платного обучения, по своему усмотрению. За годы дискуссий возникло немало концепций платного высшего образования, которые теперь вполне могут реализоваться на практике. Значительный диапазон возможных вариантов в сочетании с правом выбора позволяет каждой из 16 федеральных земель найти для себя ту модель, которая больше соответствует земельным особенностям – экономическому положению, социальным реалиям, специфике политического ландшафта и так далее. Но главное, на наш взгляд,

изменение заключается в следующем: в политических кругах ФРГ формируется новое понимание функций «социального государства». Если раньше считалось, что социальные принципы в сфере высшей школы могут реализовываться только «напрямую» – через обеспечение государством бесплатного высшего образования, то теперь такое восприятие «социальной справедливости» становится скорее маргинальным⁴². Все большее число политиков – как «правого», так и «левого» толка – начинают говорить о «косвенных» способах реализации социальных принципов: кредиты, стипендии и т. п.

Переход к всеобщей плате за обучение в вузах пока только планируется, и то не во всех землях. Это обстоятельство не позволяет точно определить «степень приближения» текущей ситуации к описанной перспективной модели. Наблюдение за процессами, идущими в последние несколько месяцев 2005 г., позволяет сделать только некоторые осторожные выводы. Велика вероятность, что те модели платного обучения, которые появятся в ближайшие годы на территории Германии, действительно будут сочетать в себе как «рыночные», так и «социальные» элементы. В каком соотношении эти компоненты будут находиться в разных земельных моделях, не ясно. Единого решения вопроса платного обучения на уровне федерации пока не предвидится, что соответствует одному из положений перспективной модели. Что касается правового оформления, то здесь – исходя из опыта взимания платы с «вечных студентов» – можно предположить следующее: земли будут выпускать отдельные законы (или вносить поправки в свои законы о высшей школе) с более или менее точным указанием суммы оплаты и правил ее сбора. Прямых свидетельств того, что вузам будет предоставлено право решать эти вопросы самостоятельно, нет. Специалисты, наблюдающие за развитием ситуации, сомневаются в том, что плата за обучение пойдет исключительно на нужды вуза. Если на практике сборы вузов начнут пополнять бюджеты земель, то это будет означать отказ от одного из главных принципов перспективной модели. Основная часть проектов платного обучения, обнародованных к настоящему времени, связывает погашение образовательного кредита с будущим заработком выпускника вуза. О том, насколько «весомой» будет сумма оплаты, судить рано. Специалисты оценивают среднюю стоимость «бесплатного» обучения в вузе для одного человека в 40 000 евро за весь период учебы⁴³. Вот почему большинство участников политической дискуссии сходятся на том, что «верхняя граница» (500 евро за семестр), фигурирующая в декларации «правых»

земель⁴⁴, продержится не слишком долго. Кредиты для студентов – другой базовый признак перспективной модели – планируются практически во всех землях. Их конкретные условия пока только обсуждаются. Ни одна из представленных земельных моделей не предусматривает создания структуры, напоминающей СКО, описанную Мюллер-Белингом. Этот элемент перспективной модели может позволить, с одной стороны, снять с государства (и государственного бюджета) ответственность за возможный невозврат кредитов, а с другой стороны, предоставить банкам определенные гарантии. Именно эта задача становится сейчас приоритетной для властей германских земель. Прибегнут ли они к готовому «рецепту» ЦРВШ или найдут свой вариант решения проблемы, станет ясно в ближайшие годы.

Материал поступил в редколлегию 19.12.2005

¹ *Germany. Consolidating Economic and Social Renewal. OECD Reviews of Regulatory Reform. OECD, 2004.*

² См., напр.: «Повестка дня – 2010»: демонтаж или модернизация социального государства?». Никитский клуб: Публикации. Цикл публичных выступлений «Россия в глобальном контексте». Вып. 19 // <http://www.nikitskiyclub.ru>

³ *Ist Deutschland noch zu retten? Interview: Hans-Werner Sinn, einer der renommiertesten Ökonomen Deutschlands, sieht schwarz für sein Land – falls radikale Reformen im Sozialsystem ausbleiben. ChefINFO 06.2003 // <http://www.cesifo-group.de>*

⁴ См., напр.: *Формирование общества, основанного на знаниях. Новые задачи высшей школы. Доклад Всемирного банка. М, 2003.*

⁵ *Zuwanderung im Hochschulbereich. III A 3 – 4481/2. Sekretariat der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht an die 167. Amtschefs-konferenz am 20/21.09.2001 // <http://www.kultusministerkonferenz.de/hschule/zuwander.pdf>*

⁶ В 2004 г. их число преодолело планку в 2 млн человек.

⁷ *Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2005. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Bonn; Berlin, 2005.*

⁸ *Rüttgers J. Hochschulen für das 21. Jahrhundert. 26.02.1997 // <http://www.forum.unikassel.de/inforum/hsr/statements/bmbf21.shtml#text>; Регулярное время – продолжительность обучения, необходимая для получения диплома об окончании высшей школы.*

⁹ *Heublein U., Schmelzer R., Sommer D., Spangenberg H. Studienabbruchstudie 2002. HIS – Hochschulinformationssystem. A5/2002. Juli. 2002.*

¹⁰ *Drittmittel und Grundmittel der Hochschulen 1993 bis 1998. Wissenschaftsrat. Köln. 17.11.2000.*

¹¹ Центр был основан в 1994 г. Конференцией ректоров высшей школы совместно с фондом Бертельсмана. Помимо прикладных исследований в

сфере высшей школы, ЦРВИШ занимается разработкой моделей решения ее конкретных проблем – финансовых, административных, инфраструктурных и т. д. Благодаря постоянному сотрудничеству между ним, властями земель и руководством вузов, предложения экспертов становятся основой для принятия практических мер. «Пилотные проекты» ЦРВИШ в разном масштабе осуществляются в землях Бранденбург, Гамбург, Северный Рейн-Вестфалия, Саар и др.

¹² *Hochschulrahmengesetz (HRG)* in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18). Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Bonn, 2002.

¹³ Доля государственных ассигнований в бюджетах германских вузов в последние годы составляла не менее 90 %. См.: *Education at a glance. OECD indicators 2004*. OECD, 2004.

¹⁴ *Grund- und Strukturdaten 2003 / 2004*. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Bonn; Berlin, 2005.

¹⁵ *Kuhnert I., Leszczensky M.* Kameralistisch basierte Hochschulkostenrechnung. HIS – Hochschulinformationssystem. A 7 / 97. 1997.

¹⁶ *Leszczensky M., Orr D.* Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern. Hochschulinformationssystem – HIS. A2 / 2004. März, 2004.

¹⁷ *Müller-Böling D.* Die entfesselte Hochschule. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh, 2000.

¹⁸ *Leszczensky M., Orr D.* Op. cit.; *Müller-Böling D.* Op. cit.

¹⁹ *Kameralistik*. Wikipedia, die freie Enzyklopädie (<http://de.wikipedia.org>).

²⁰ *Leszczensky M., Orr D.* Op. cit.

²¹ *Ziegele F.* Reformansätze und Perspektiven der Hochschulsteuerung in Deutschland // Beiträge zur Hochschulforschung. Heft 3, 24. Jahrgang. 2002.

²² *Leszczensky M., Orr D.* Op. cit.; *Burkhardt A., Quaisser G.* Leistungsorientierte Mittelverteilung im Spiegel der Landeshochschulgesetze. HoF Wittenberg. Januar 2005.

²³ *Ziegele F.* Budgetierung und Finanzierung. Oldenburg, 2004; *Müller-Böling D.* Op. cit.

²⁴ Источник: *Müller-Böling D.* Op. cit.

²⁵ *Hochschulrahmengesetz (HRG)* in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999...

²⁶ *Leszczensky M., Orr D.* Op. cit.

²⁷ *Burkhardt A., Quaisser G.* Op. cit.

²⁸ *Brixner H. C.* Hochschulsteuerung und neues Rechnungswesen. SAP-Infotag – Hochschulen zukunftssicher gestalten. SAP-Geschäftsstelle München-Hallbergmoos. 16. November 2004.

²⁹ *Hartwig L.* Financial management and governance in HEIS: Germany. OECD IMHE-HEFCE project on international comparative higher education financial management and governance. Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung. National Report – Germany. HEFCE-OECD/IMHE, 2004.

³⁰ *Bildungspolitische Analyse 2003*. OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2003.

³¹ *Hartwig L.* Op. cit.

³² *Das Bildungswesen* in der Bundesrepublik Deutschland 2000. Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und Bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 2001.

³³ *Grundgesetz* für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe – Stand: Juli 1998. Deutscher Bundestag. Bonn, 1998.

³⁴ *BverfGE 33*, 303–320. Datum: 18.07.1972. Numerus Clausus Rechtsprechung // <http://www.interjur.de/720718BVH.htm#Ausbildungsfreiheit>

³⁵ *Hochschulrahmengesetz (HRG)*. Vom 26. Januar 1976. Bundesgesetzblatt. Z1997A. Teil 1. № 10. Ausgegeben zu Bonn am 29. Januar 1976.

³⁶ *Urteil* des Bundesverwaltungsgerichts zur Studiengebühr in Baden-Württemberg vom 25. Juli 2001. 6 C 8.00 // http://www.fsrvv.de/archiv/hp/fsrvv/TK98/papers/VG_KA_7k3014_98.html

³⁷ Источники: *Müller-Böling D.* Op. cit.; *Modell* für einen Beitrag der Studierenden zur Finanzierung der Hochschulen (Studienbeitragsmodell). Inhaltliche Konzeption: Dr. Frank Ziegele, Prof. Dr. Manfred Erhardt, Prof. Dr. Detlef Müller-Böling. Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft / CHE – Centrum für Hochschulentwicklung. 1998.

³⁸ *Der lange Weg* zu den Studiengebühren. NDR // http://www1.ndr.de/ndr_pages_std/0,2570,OID1100650,00.html; *Grundsatzpapier* zum Studienkontenmodell. Stand 23.03.2004 // <http://www.mwwfk.rlp.de/Wissenschaft/Studienkonten/Grundsatzpapier.pdf>

³⁹ *Sechstes Gesetz* zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes (6. HRGÄndG). Vom 8. August 2002. Bundesgesetzblatt. Jahrgang 2002. Teil 1. № 57. http://www.kssnet.stura.htwk-leipzig.de/contentbuilder/uploads/files/11/20020808_6hrgaendg.pdf.

⁴⁰ *Studiengebühren*: Sechs Länder gehen nach Karlsruhe. Politik. ZDF-heute. <http://www.heute.de/ZDFheute/inhalt/26/0,3672,2047610,00.html>.

⁴¹ *Leitsatz* zum Urteil des Zweiten Senats vom 26. Januar 2005. 2 BvF 1/03 / Entscheidungen. Bundesverfassungsgericht // http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20050126_2bvff000103.html

⁴² Здесь речь идет именно о политическом истреблении, а не о населении Германии.

⁴³ *Karlsruher Urteil*. Gebührende Klarheit. Von Jan Friedmann. Uni-Spiegel. Spiegel-Online. 26. Januar 2005 // <http://www.spiegel.de/unispiegel/geld/0,1518,338599,00.html>

⁴⁴ *Unionsländer* wollen Studiengebühren bei 500 Euro deckeln. Uni-Spiegel. Spiegel-Online. 19. März, 2005 // <http://www.spiegel.de/unispiegel/geld/0,1518,347160,00.html>