

© 2022

Елена Шестакова

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник

Институт экономики Российской академии наук

(e-mail: eeshestakowa@gmail.com)

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ И МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ НЕПРЕРЫВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ВЗРОСЛОГО НАСЕЛЕНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Образование в течение жизни или непрерывное образование постепенно превращается в главный вызов и для системы образования, и для значительной части работающего населения. Спрос на него формируется под влиянием таких общих тенденций, как рост заинтересованности в дальнейшем разномобразном по формам, содержанию и продолжительности обучении у высоко образованного взрослого населения; увеличение численности лиц, у которых не хватает навыков и квалификации для выполнения текущих рабочих заданий; возрастание потребностей работодателей, функционирующих в условиях часто меняющихся требований к компетенциям работников в связи с технологическими и организационными изменениями. В статье ставится задача рассмотреть показатели вовлечения взрослого населения экономически развитых стран, прежде всего европейских, в различные формы непрерывного образования, стимулы и барьеры для участия в образовательной деятельности социальных партнеров, модели и инструменты расширения возможностей для граждан получить необходимые знания и компетенции. Особый интерес для российской практики представляет опыт деятельности коллективных фондов профессиональной подготовки и использование инструментов государственного субсидирования и схем возмещения расходов: образовательных кредитов, ваучеров, индивидуальных и накопительных счетов, которые могут стать перспективными средствами для расширения участия в обучении в течение жизни, в том числе и для растущего числа нестандартных работников.

Ключевые слова: образование в течение жизни, человеческий капитал, государственное субсидирование, коллективные фонды профессиональной подготовки, ваучеры, индивидуальные и накопительные счета, образовательные кредиты.

DOI: 10.31857/S020736760018274-0

Сформулированное еще в 60-е годы XX века понятие образование в течение жизни в современной трактовке включает как концептуальные, так и операционные компоненты. В широком понимании это «вся образовательная деятельность, предпринятая в течение жизни с целью приобретения и совершенствования знаний, навыков и компетенций с точки зрения личностной, гражданской и трудовой перспективы [8. Р. 9].

Данный подход исходит из необходимости кардинального изменения в способах организации образования и обучения, активного распространения образовательной деятельности на весь жизненный цикл, прежде всего за пределы периода детства и юности, расширение многообразия их форм, программ и сроков [4]. Непрерывное обучение как перспективная цель, которая формулируется международными организациями и многочисленными

национальными стратегиями, должно охватывать людей независимо от их возраста и сферы деятельности, быть непрерывным, доступным, мобильным, сочетать различные формы формального и неформального образования, работать на опережение.

На современном этапе во многих европейских странах образование в течение жизни главным образом подразумевает обучение взрослых, которое, прежде всего, связано с развитием знаний и навыков, востребованных на рынке труда и расширяющих возможности занятости. Но при этом исключительно важной основой для организации и мотивации граждан к неоднократному получению формального образования, обновлению знаний и навыков, участию в неформальном обучении на рабочем месте, служит продолжительность и качество образования в раннем и подростковом возрасте. Детские годы — критический период для развития фундаментальных навыков и поведенческих моделей, которые могут привить желание учиться в течение жизни.

Немного общей статистики. Степень вовлеченности населения в непрерывное образование — один из ключевых индикаторов развития человеческого капитала, величина и динамика которого (данного участия) формируется под влиянием многих факторов, в том числе уровня экономического развития, текущей экономической конъюнктуры, положения на национальном рынке труда. При этом значительная разница отмечается в странах с одинаковым уровнем развития, что демонстрирует серьезные различия в образовательной культуре, возможностях обучения на работе, в структуре системы образования для взрослых. Основными источниками общей информации об участии взрослого населения в образовательной деятельности в странах ОЭСР служат данные социологических опросов, прежде всего Adult Education Survey (AES) и Adult Skills Survey (PIAAC). Согласно опросу AES, в течение года до обследования, в формальном и неформальном обучении в среднем в странах, входящих в данную организацию, принимало участие 47% лиц в возрастной группе 25–64 года, (менее 25% в Греции и около 60% в Австрии, Нидерландах, Швеции).

Значительная дифференциация по показателям вовлеченности в непрерывное образование (формальное и неформальное) вполне предсказуемо отмечается среди лиц с разным уровнем образования, в разных возрастных категориях, с разным статусом занятости. Наиболее высокий уровень готовности к обучению у лиц с низким барьером для участия и высокой отдачей, которые в наибольшей степени выигрывают от участия в различных образовательных мероприятиях. Чем выше уровень полученного образования, тем выше требования к своим знаниям и навыкам, тем чаще работник осознает необходимость постоянного обновления своих знаний и навыков, а работодатель (при прочих равных условиях) готов в них инвестировать. Аналогичная взаимосвязь прослеживается и между формированием потребностей в новых знаниях и умениях и материальным статусом работников, при этом нельзя не учитывать фактор

передачи образовательных преимуществ от родителей к более молодому поколению. В среднем в ОЭСР с образованием ниже среднего в формальном и неформальном обучении участвует около 26% лиц в возрасте 25 и старше, со средним и средним специальным — 44%, с высшим — 66% [6. Р. 134]. Около 40% руководителей фирм, в странах данной группы, по которым есть данные, заявляют, что они испытывают сложности при принятии решений о долгосрочном инвестировании в развитие своих предприятий из-за недостаточной квалификации сотрудников [11. Р. 57].

По возрастным группам менее всего вовлечены в мероприятия по расширению знаний, навыков и компетенций лица в возрасте 55–64 лет — 33% (в группе 25–34 года — 57%, 35–44 года — 52%, 45–54 года — 46%). На современном этапе существует проблема повышения квалификации и обновления умений возрастных работников. С одной стороны, они рассматриваются работодателями как плохо адаптируемая и мало приспособленная к изменениям группа, с другой, они в меньшей степени сами заинтересованы в переобучении в силу предполагаемого снижения активности на рынке труда и сокращения возможности получить материальную отдачу от обучения. Тем не менее в странах с высоким уровнем активности в образовательной сфере для взрослых (Швеция, Швейцария, Нидерланды) и в данной возрастной группе коэффициент участия превышает 50% от числа респондентов опросов. Для возрастных групп за пределами трудоспособного возраста ведущей целью обучения становится предотвращение социальной изоляции, продление периода независимого существования и организация курсов по обучению различным любительским занятиям.

Среди 3-х основных видов непрерывного образования (формального, неформального и информального образования, то есть самообразования и обучения в рамках неформальных групп) безусловное первенство по видимым статистическим параметрам занимают различные учебные мероприятия неформального обучения (*non formal education*), происходящие как в рамках так и вне образовательных институтов (включая профессиональные конференции, дистанционное обучение, семинары, тренинги, стажировки, обучение технике безопасности, охране труда, обучение на курсах целевого назначения: новой техники, технологий, компьютерных программ и др.). В ЕС в среднем хотя бы в одном неформальном учебном мероприятии в течение года было задействовано 84% взрослых (25–64 года) [14. Р. 16]. Участие в формальном обучении¹ лиц в возрасте 30–39 лет в среднем в ОЭСР находится в пределах 6%, в 40–64 года — 2%. Существенно выше средних эти показатели в Финляндии (соответственно 17% и 6%), Швеции (16% в возрастной группе 30–39 лет и 6% среди более старшего контингента), Дании — в странах с высоким

¹ Формальное образование (*formal education*) определяется как система школ, колледжей, вузов и других формальных образовательных институтов.

уровнем доверия к системе и распространением сокращенных курсов обучения [6. Р. 163].

Таблица 1

Охват формальным обучением лиц разных возрастных групп
(разные формы обучения, государственные и частные учебные заведения, в %)

Страна	25–29	30–39	40–64
Австрия	18	6	1
Бельгия	14	7	3
Великобритания	10	6	2
Германия	21	5	0
Дания	29	9	2
Испания	16	6	2
Италия	13	3	1
Нидерланды	17	5	2
Норвегия	19	8	3
Польша	11	3	1
Португалия	10	4	2
США	13	7	2
Финляндия	31	17	6
Франция	8	2	0
Швейцария	17	5	1
Швеция	27	16	5
Средняя ОЭСР	16	6	2

Источник: Education at a glance 2020. Р. 163.

Наиболее распространенной формой образования среди занятого населения является неформальное обучение, связанное с работой, в основном спонсируемое работодателями. Корпоративное обучение помогает работодателям решать ряд взаимозависимых задач, в том числе поддерживать и развивать необходимые навыки и компетенции сотрудников, адаптировать персонал к процессам, происходящим в технической и экономической областях, повышать лояльность сотрудников, снижать оборот персонала и расходы на найм новых работников и др. В Швеции, Нидерландах, Дании доля работающего населения, участвующего в данной форме обучения превышает $1/2$, средние данные по ЕС – 32% занятых участвуют в программах, спонсируемых работодателями, еще 4% в программах, связанных с работой, но не финансируемых работодателями [14. Р. 13–14]. Одновременно важно учитывать, что не все сектора экономики могут в одинаковом объеме инвестировать в образование взрослых и не все работники имеют одинаковый доступ к оказываемой поддержке. Наиболее высокие шансы получить поддержку у квалифицированных работников в высокотехнологичных отраслях, занятых на крупных предприятиях. В спонсируемых работодателями учебных программах участвуют

в среднем в странах ОЭСР 70% работников с высшим образованием, около половины со средним специальным, 28% с общим средним и только 10% с образованием ниже среднего [4. Р. 75].

Таблица 2

Доля занятого населения, участвующего в неформальном обучении, в организациях с разной численностью работников и разным типом собственности
(по результатам AES и PIAAC, среди лиц 25–64 года, в %)

Страна	Всего	1–9	245+	Частные	Государственные
Австрия	67	60	77	62	82
Бельгия	51	39	62	46	66
Великобритания	55	41	68	49	69
Германия	56	50	66	52	69
Греция	19	15	30	18	29
Дания	51	40	61	46	61
Испания	47	35	66	43	67
Италия	52	45	62	48	66
Нидерланды	72	59	76	66	84
Норвегия	65	54	72	61	72
Польша	31	20	44	29	48
Финляндия	56	44	68	51	70
Франция	58	47	70	56	68
Чехия	53	43	60	50	64
Швейцария	72	64	84	70	84
Швеция	63	51	77	58	73
Средняя ОЭСР	53	42	65	49	67

Источник: Education at a glance 2020. Р. 149.

Процессы и методы развития непрерывного образования. В странах ОЭСР 75% фирм с численностью работников не менее 10 человек заявляют о предоставлении условий для обучения своих работников, но только 40% обеспечивают обучением более 50% своих сотрудников. И эти данные очень сильно дифференцированы по странам [11. Р. 34]. Более всего ограничены в доступе к непрерывному образованию наиболее нуждающиеся в нем: лица с недостаточным уровнем образования, неработающие, занимающие низкие должностные позиции. Кроме того, работодатели заинтересованы в специальных конкретных знаниях, навыках и компетенциях для своих работников и в основном мало озабочены учетом общих потребностей рынка труда. Вмешательство государства в данный сегмент непрерывного образования может включать прямое субсидирование программ обучения на рабочих местах (расходов на обучение и выплату заработной платы), в том числе обучение и найм безработных, переподготовку действующей рабочей силы, особенно в целях поддержки структурных реформ и стратегических секторов экономики. Важную

роль в этом плане может сыграть и практико-ориентированная модель обучения в подготовке квалифицированных кадров или так называемая дуальная система обучения, предполагающая получение теоретических знаний в учебных организациях и практические навыки на конкретных предприятиях. Дуальная система может использоваться для всех уровней подготовки, но прежде всего для специалистов среднего звена и охватывает в настоящее время не только молодежь, но и взрослую аудиторию с учетом ее специальных потребностей и особенностей [7].

В ряде стран, в том числе в Норвегии, Швеции, Великобритании, для стимулирования работодателей инвестировать в образование заключаются государственные контракты на организацию обучения в секторах, в которых ощущается нехватка квалифицированных кадров. В страновом плане базовые контракты на обучение (стажировку) отличаются большим разнообразием в отношении сроков подготовки, статуса обучающихся, размеров их заработной платы и источников ее финансирования [13. Р. 9]. В Финляндии расходы на обучение компенсируются работодателям в размере 30–50% в зависимости от размеров организации. В ряде стран действует механизм компенсации заработной платы для обучающихся, во Франции работники, посещающие курсы переподготовки, могут получать выплаты в размере до 80–100% заработной платы, в Австрии такая компенсация ограничивается уровнем пособия по безработице, а в Финляндии и Швеции, где в общем случае такой компенсации не предусмотрено, у посещающих курсы работников есть возможность получить финансовую помощь на время обучения [11. Р. 95]. В Португалии стоимость обучения персонала компенсируется на 50–85%, если это отвечает потребностям нескольких предприятий в определенных секторах экономики. В качестве стимулов для работодателей используются, как, например, в Испании или в Чили, сокращение или отмена выплаты страховых взносов [9. Р. 75].

Среди инструментов финансовой поддержки системы переподготовки, организуемой работодателями, немаловажную роль играют фонды, аккумулирующие средства на эти цели. Организация данных фондов может быть результатом как государственного решения, так и договоренности социальных партнеров, а в некоторых случаях и совместных решений. Так, в Нидерландах секторальные фонды профессиональной подготовки кадров формируются и управляются социальными партнерами, а в компетенцию Министерства труда и социальных отношений страны входит принятие соответствующего нормативного акта, распространяющего данное коллективное решение на все предприятия сектора. Аналогичный порядок действует и в Швейцарии. В Италии и Бельгии фонды профессиональной подготовки формируются на законодательной основе, но управляются социальными партнерами без вмешательства государства. Размеры взносов в данные фонды колеблются от 0,25–0,3% от фонда заработной платы в Польше и Италии до 2% в Нидерландах и 2,5% в Англии [10. Р. 35]. Или могут

составлять фиксированную сумму в расчете на каждого наемного работника, как в Дании. Во Франции небольшие организации (менее 11 человек) делают соответствующие отчисления в размере 0,55% фонда оплаты труда, остальные компании вносят 1% (агентства временного найма – 1,3%). В ряде стран национальный уровень отчислений сочетается с секторальными решениями. Во Франции и Бельгии, в странах где действуют системы обязательных отчислений в фонды профессиональной подготовки, ряд секторов на добровольных началах собирают повышенные отчисления на эти цели.

Традиционно выделяют 3 модели функционирования коллективных фондов переподготовки. 1) Модель бюджетного типа (*revenue-generation*), по которой обязательные отчисления работодателей используются для финансирования общих (базовых) программ обучения в стране. Данные схемы мало стимулируют работодателей и не получили широкого распространения, за исключением ряда стран Латинской Америки, прежде всего Бразилии. 2) Схемы налоговых (взносов) грантов (*levy-grant*), по которым выплаченные в фонды переподготовки работодателями средства в большем или меньшем объеме возвращаются при организации обучения работников. Эти схемы действуют во Франции, Италии, Нидерландах, Польше. Недостатком данных фондов считается высокий уровень административных расходов, связанный с необходимостью принятия решения о выделении средств по каждому конкретному случаю. В Италии, например, действует 19 коллективных фондов переподготовки, которые могут финансировать программы обучения на корпоративном, отраслевом и региональном уровнях, включая и программы предоставления ваучеров. Фирмы обладают значительной автономией в принятии решений о том, кто, каким образом и в каком объеме должен проходить обучение, кроме того, все виды учебных программ должны быть согласованы с социальными партнерами. Основными реципиентами средств в стране выступают крупные фирмы (с числом занятых более 250 человек), среди которых соответствующие гранты получает более 90% организаций, а среди фирм с численностью занятых 10–19 человек – около 57% [10. Р. 16]. Причины данных диспропорций итальянские эксперты видят в том, что фонды покрывают только часть прямых затрат на обучение (65%), кроме того, средства выделяются уже после окончания процесса подготовки, а оплата авансом стоимости обучения сотрудников может серьезно ограничивать движение средств малых и средних предприятий. В то же время в Польше обеспечивается более высокий уровень компенсации расходов (до 100% для небольших предприятий и 80% для средних и крупных).

Третий тип – это схемы, освобождающие от уплаты взносов (*levy exemption*). Они действуют по принципу «обучай (тренируй) или плати». В полном объеме, согласно правилам данной модели, взносы в фонды переподготовки делают только те работодатели, которые не обеспечивают

организацию обучения своих работников. Данный механизм используется в Бельгии, Греции, Испании, Великобритании. Есть примеры применения и гибридных схем, включающих в себя элементы всех трех моделей (Дания, Венгрия, Ирландия).

Проблемы финансирования и стимулирования образования в течение жизни.

В силу исключительной сложности и многогранности образования взрослых как важнейшей части непрерывного обучения, определение общего объема и соотношения участия в финансировании этих процессов работодателей, работников и государства носит в основном оценочный характер. Общие расходы в ЕС на эти цели в соотношении с ВВП в 2000-е годы составляли 0,6–1,1% ВВП, из которых наибольшую долю составляют расходы работодателей на обучение и повышение квалификации сотрудников 0,4–0,5% ВВП, часть работников в финансировании своего обучения оценивается в пределах 0,2–0,3% ВВП, государства – 0,1–0,2% [9. Р. 39]. В страновом разрезе доля государственного финансирования обучения взрослого населения колеблется от 55% общего его объема в Норвегии и 31% в Дании до 6–7% в США и Испании [2. Р. 83].

Государственный патронаж в сфере образования в течение жизни распространяется на такие группы населения, как: 1) работники с низким уровнем квалификации, так как предприятия и организации предпочитают нанимать и обучать сотрудников с опытом и необходимой квалификацией; 2) безработные и лица, находящиеся вне рынка труда; 3) лица трудоспособного возраста, входящие в группу риска по бедности и социальной изоляции. При этом важнейшей задачей является финансирование базового среднего и начального и среднего специального образования для формирования социального капитала и воспитания граждан, способных найти достойное место на рынке труда и в жизни общества. О сохранении актуальности данной задачи свидетельствуют такие данные, что низкими навыками счета и грамотности в ОЭСР в среднем обладает 22,7% взрослого населения (при разбросе показателей от менее, чем 15% в Финляндии, Норвегии, Нидерландах, Чехии до более 30% в Испании и Италии) [10. Р. 26].

Компенсационное образование, восполняющее ранее отсутствующие или упущенные возможности, особенно важно для категорий, которые по тем или иным причинам не получили среднего или начального профессионального образования и в наибольшей степени подвержены рискам социальных девиаций, безработицы и зависимости в перспективе от государственной социальной помощи. В целом же, выходящие на рынок труда поколения, оказываются значительно более образованными, чем их предшественники. В группе стран ОЭСР в среднем в возрастной категории 25–34 года не имеют полного среднего образования 15%, а среди лиц предпенсионного возраста 55–64 года – 31%, а соотношение долей лиц, имеющих высшее образование в данных возрастных

группах, составляет 45% и 28%. Тем не менее в период 2000–2019 гг. от 12% до 16% молодых людей в возрасте 15–29 лет относились к группе, рано бросивших школу, которые на момент опроса не учились и не работали (NEET) [15].

Возможности оплачивать свое участие в формальном и неформальном образовании существенно различаются в зависимости от статуса занятости и уровня материального положения граждан. По данным опросов, в ЕС формальное обучение разного уровня полностью оплачивает 44% взрослых респондентов, частично еще 11%, оставшиеся 45% финансируются третьей стороной, включая государство, работодателей и членов семьи [14. Р. 23]. В большинстве стран ЕС формальное обучение взрослых в значительной степени (в ряде случаев почти полностью) субсидируется государством до полного среднего образования. Среди такого рода субсидируемых государством организаций, обеспечивающих формальное образование, региональные центры обучения взрослых, которые могут быть интегрированы со службами занятости, школы второго шанса, для тех, кто рано бросил школу (Греция, Франция), ассоциации и НКО, работающие в данной сфере (Франция, Венгрия). В Дании, одном из лидеров в области непрерывного обучения, действует двухуровневая система получения базовой подготовки. Общее образование в рамках программы базовой средней школы осуществляют Специальные образовательные центры для взрослых (VUC), стоимость обучения в которых в основной части покрывается государственными грантами, оставшуюся часть вносят учащиеся. Второй уровень – по программе полной средней школы обеспечивается другим типом учебных заведений (HF), но также в основном финансируется на основе государственных грантов. В Швеции – это муниципальные школы для взрослых (KOMVUX), в которых программа обучения идет более быстрым темпом, а взрослые учащиеся сами решают, как планировать учебу, и народные училища, где можно получить базовое, полное среднее образование и профессиональную подготовку. Обучение в Швеции бесплатное, а учащиеся при определенных условиях могут претендовать на получение стипендий. В Германии для нетрадиционных возрастных групп слушателей (лиц среднего возраста и старше) действуют муниципальные народные школы, общественные центры непрерывного образования (от начального профессионального образования и вечерних школ до программ повышения квалификации). Каждая немецкая земля устанавливает соответствующие нормативы и финансовые рамки деятельности данных учебных заведений. Вечернее и заочное обучение в стране платное, но отдельные категории слушателей получают дотации на обучение из местных бюджетов.

Для обеспечения перехода от системы образования к занятости используются схемы возмещения расходов или субсидирования отдельных категорий работников. В Бельгии (Фландрии) программа Индивидуальной трудовой подготовки обеспечивает лицам, ищущим работу с базовыми трудовыми

навыками, возможность получить дополнительную общую профессиональную подготовку через заключение совместного плана обучения между работодателем и службой занятости. Работодатель получает субсидии на покрытие расходов на заработную плату и социальное страхование с условием заключения постоянного контакта с работником после прохождения обучения. В Ирландии действует программа WomanReBOOT по софинансированию обучения и финансовой поддержке неактивной женской рабочей силы для возвращения в технологический производственный сектор после перерывов, включающую тренинги, индивидуальное сопровождение, техническое и общее образование. Огромную роль здесь играет профессиональная навигация – разработка индивидуальных траекторий профессионального развития. Так, в Нидерландах лица в возрасте 45 лет и старше могут участвовать в субсидируемых государством программах дальнейшего строительства карьеры, чтобы понять перспективы своей текущей работы и поучаствовать в разработке персонального плана профессионального роста.

Концепция непрерывного образования предполагает серьезные изменения в содержании образовательной деятельности, из которых наиболее важным является постановка в центр учебного процесса обучающегося. Это позволяет индивиду активно влиять на тип и виды обучения, которые он получает. Эффективность подготовки определяется тем, насколько она отвечает запросам обучающихся. В основном, взрослые учатся для сохранения рабочего места или расширения перспектив занятости. В ОЭСР 67% обучающихся основной целью назвали улучшение занятости. Согласно последнему обследованию PIAAC (Survey of Adult Skills), 35% работников считает, что у них нет достаточного опыта и квалификации для решения текущих производственных задач (в Германии – 47%, Японии – 70%, Нидерландах – 18%). А основными барьерами для участия в обучении (формальном и неформальном), служат нехватка времени (29% респондентов сослались на эту причину), семейные заботы и обязанности (16%), недостаток финансовых средств (16%), неудобное время или расписание занятий (12%), отсутствие поддержки работодателей [11. Р. 30, 57].

Важным фактором отказа от участия особенно в неформальной подготовке для части работников может стать и то, что знания и умения, приобретенные в ходе непрерывного обучения, остаются неучтенными на рынке труда, если они не подтверждаются формальными дипломами и квалификационными сертификатами. Если результат обучения не признается на рынке труда, то у обучающегося нет уверенности в том, что затраты на него окупят себя в материальном и социальном смыслах. Признание (оценка) неформального и самообразования позволяет работникам подтверждать свою квалификацию на рынке труда и облегчает доступ к будущему обучению и подготовке более высокого уровня. Среди участников неформального обучения сертификаты по окончании в среднем в Европе получает 46% взрослых учащихся (в Нидерландах и Австрии более 50%,

а в Германии и Франции — менее 25%) [10. Р. 95]. Но кроме официального документального подтверждения в ряде стран активно внедряются и другие инструменты учета приобретенных знаний и умений вне системы формального обучения. Во Франции функционирует система академического признания навыков, приобретенных в ходе не менее чем пятилетней профессиональной деятельности, действуют специальные комиссии в ВУЗах, осуществляющие данную оценку и имеющие возможность рекомендовать претенденту продолжить обучение в вузе, в ходе которого он освобождается от прохождения засчитанных ему курсов.

Исключительно важным видом непрерывного образования является самообразование, включающее чтение печатных материалов, поиск и изучение необходимой литературы в Интернете, просмотр онлайн-трансляций лекций, мастер-классов, участие в вебинарах. Во многих экономически развитых странах прошли реформы систем доступа к высшему образованию. Общий подход состоит в расширении возможностей для лиц с трудовым опытом получать высшее образование: облегчение правил поступления в вузы, предоставление сокращенных и гибких программ, учитывающих разные стадии жизненного цикла и жизненные ситуации обучающихся (дистанционное, сокращенное обучение, вечерние занятия). В Бельгии и Нидерландах лица без полного среднего образования могут поступать в вузы после успешного прохождения соответствующего тестирования, в Норвегии при условии наличия документа о пятилетнем опыте работы и подтверждении базовых знаний по 6 академическим предметам [3. Р. 75]. В Дании государство субсидирует (покрывает от $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{3}$ расходов) организацию неформального обучения населения университетами и вузами через систему открытых курсов по большому числу разнообразных дисциплин. Открытое образование, предусматривающее возможность присоединяться, как правило, удаленно к модульным программам высших учебных заведений и дающее возможности формировать индивидуальные учебные планы, отвечающие личным потребностям из набора предлагаемых курсов, действует во многих, хотя и не во всех странах ОЭСР. Они есть в Дании, Франции, Германии, Нидерландах, Норвегии, Канаде, Швейцарии.

Финансовые инструменты расширения возможностей получения более высокого уровня образования. Граждане в перспективе могут получить значительные выгоды от обучения: больший доход, возможности трудоустройства, более низкий риск безработицы, повышение социального статуса, улучшение качества жизни. Но есть и серьезные финансовые барьеры в виде прямых и косвенных расходов. Учитывая характер образования в течение жизни как процесса, ориентированного на обучающегося и движимого его интересами и стремлениями, особое значение приобретает идея совместного финансирования. Цель такого разделения финансового бремени состоит, с одной стороны, в увеличении объемов средств, направляемых на образование в течение

жизни, а с другой, в усилении финансовых стимулов для людей участвовать в непрерывном обучении, особенно для тех категорий, у которых ощущается явный недостаток средств. При этом важно учитывать как прямые финансовые затраты, так и косвенные: затраты времени, отрыв от выполнения производственных и семейных обязанностей. Методы финансового стимулирования граждан участвовать в обучении условно можно разделить на две группы. Во-первых, инструменты государственного субсидирования: ваучеры, индивидуальные образовательные и накопительные счета, государственные образовательные субсидии, налоговые кредиты. Во-вторых, схемы возмещения расходов: традиционные кредиты, кредиты, определяемые доходом, специальные контакты на формирование человеческого капитала.

Среди инструментов первой группы наиболее широкое распространение имеют так называемые «индивидуальные счета обучения», действующие в основном как ваучеры или субсидии. Большинство этих схем имеют цель расширить индивидуальный выбор и повысить ответственность обучающихся, увеличить их возможности сменить место работы и поменять специальность. Данные программы используются в Австрии, Германии, Португалии, Бельгии, Швейцарии. Австрийская модель индивидуальных счетов, действующая с 1994 г. (Bildungskosto), в качестве основных адресных групп поддержки выделяет среднеквалифицированную рабочую силу и женщин, выходящих на рынок труда после длительных перерывов. За счет бюджетных средств финансируется 30% оплаты за обучение, максимум до 2 тыс. евро (в стандартных случаях). Для особых групп (наемные работники в возрасте 50 лет и старше с низкими доходами, работники с образованием ниже среднего) предусмотрены более высокие размеры поддержки, 60% стоимости до 2400 евро. Необходимым условием является профессиональная ориентированность программы, а средства выделяются после окончания обучения. Шотландская ваучерная схема (индивидуальных счетов), возникшая в тот же период, что и австрийская, также финансируется за счет общего налогообложения, но предназначена главным образом для работников с доходами ниже определенного лимита. Размер выделяемых государством средств составляет 200 фунтов на учащегося.

В Бельгии (регион Фландрия) по ваучерной программе наемный работник может рассчитывать на прямую финансовую помощь от регионального правительства при оплате обучения в размере от 125 евро (в стандартных случаях, еще 125 евро платит сам обучающийся) до 250 (для лиц старше 50 лет, инвалидов, с низким уровнем квалификации и образования). В кантоне Женева (Швейцария) государство выделяет обучающимся по 750 швейцарских франков в год, максимум до 3 лет. В Германии программа индивидуальных образовательных счетов (Bildungsprämie) предусматривает распределение прямых расходов на обучение между работником и государством в соотношении 50:50 (с верхней границей государственной поддержки в 500 евро), и изначально

она предназначалась только для лиц с низкими доходами, но в последствие это правило было отменено.

Работодатели в ваучерных схемах, как правило, не участвуют, исключением в этом плане является Португалия, где предусмотрено прямое участие работодателей (10% стоимости подготовки), наряду с государственным финансированием в размере 4 евро за час, максимально до 175 евро за 50 часов обучения в течение 2 лет для наемных работников и 500 евро за 150 часов для ищущих работу граждан. С точки зрения статуса занятости во Фландрии и Германии в программу включаются только наемные работники, в Португалии к ним добавляются лица, ищущие работу, в Австрии и Шотландии в ваучерных схемах могут участвовать наемные работники, безработные, ищущие работу, и самозанятые [12].

Государственные средства на данные счета поступают либо из центрального (Германия, Португалия), либо региональных бюджетов (Австрия, Фландрия, Женева, Шотландия). Обучение может быть как формальным, так и неформальным, но все схемы предполагают определенные правила обучения и большую или меньшую ориентацию на потребности рынка труда и выбор курсов из списка утвержденных программ.

Индивидуальные накопительные счета для обучения (individual saving accounts for training ISAT), поддерживаемые различными способами государством (в виде прямого субсидирования на основе грантов и бонусов или льготного налогообложения) в качестве пилотных схем, определенное время существовали в ряде стран, в том числе в Канаде, США, Великобритании. Но наиболее успешным примером их длительного действия вплоть до настоящего времени считается программа накопительных счетов во Франции (Compte personnel de formation). С учетом того, что стоимость обучения может значительно различаться в зависимости от программ подготовки, изначально французская схема предполагала накопление на счетах в виде часов подготовки, и лимиты выплат средств в зависимости от специальности колебались в диапазоне 15–100 евро за час. С 2015 г. накопительный счет каждого работника, занятого полное рабочее время, ежегодно увеличивается на 24 часа предполагаемого обучения в течение первых 5 лет (для лиц без квалификации – на 48 часов в год) и по 12 часов последующие 3 года работы до максимальной величины – 150 часов (для занятых неполное рабочее время число аккумулированных часов пропорционально снижалось). С 2018 г. все накопленные часы стали измеряться в денежных единицах – 15 евро за час. Финансирование обучения по программе накопительных счетов осуществляется в том числе и за счет отчислений работодателей на обучение (0,55–1% от фонда заработной платы в зависимости от размеров организации). Размер финансовой поддержки учащихся по данной программе составляет 500 евро в год (до 5 тыс. евро суммарно), для лиц с низким уровнем подготовки (образование ниже

среднего) 800 евро в год (до 8 тыс.). Если обучение проводится в течение рабочих часов, то предусматривается определенная компенсация заработной платы [9. Р. 67]. Список курсов, предлагаемых для обучения, во Франции выбирают Региональные советы по образованию, социальные партнеры и профессиональные ассоциации с учетом экономических потребностей каждого региона.

Рынок образовательных услуг характеризуется двойной асимметрией между участниками программ индивидуальных счетов и поставщиками услуг: асимметрией информации о качестве предложения и о ценах на услуги. Для обеспечения требуемого качества страны вводят процедуры аккредитации и сертификации учебных организаций, для улучшения информационного обеспечения действует специализированные организационные структуры, как то Центры сопровождения непрерывного образования (Дания), Барометры знаний и квалификации (Австрия), Профессиональные ориентиры (Швеция), обеспечивающие консультирование по вопросам подготовки (учебные организации, курсы, получаемый уровень квалификации, статистика занятости, возможности тестирования и др.).

Статистика участия рабочей силы в программах индивидуальных образовательных счетов пока дает более, чем скромные результаты: 2,1% занятых во Франции, 1,9% в Австрии, в других странах – менее 1%. Тем не менее, несмотря на скромный уровень государственной финансовой поддержки, опыт Шотландии и Австрии показывает высокую заинтересованность населения в программах. (В Шотландии, например, отсутствие набора в 2019 г. объяснялось нехваткой свободных мест.)

После окончания обучения по данным схемам от $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{3}$ выпускников получают документы о присвоении формальной квалификации, профессиональные сертификаты или право на дальнейшее обучение в вузе, остальные – приобретают необходимые им навыки [12]. Ваучеры, индивидуальные и накопительные счета могут стать удобным инструментом для расширения участия в обучении в течение всей жизни, так называемых нестандартных работников, занятых через приложения, платформы и т.п. Предоставляя права на обучение отдельным лицам, а не рабочим местам, индивидуальные счета способствуют расширению прав на обучение.

Вторая группа методов финансовой поддержки – схемы возмещения расходов в виде разного рода образовательных кредитов считаются более эффективными с точки зрения возможности увеличения инвестиций в образование и в увеличение человеческого капитала и даже более справедливыми, так как предполагают финансовое участие тех, кто должен получать выгоду от полученного образования, прежде всего это касается вопросов получения высшего образования. При этом государственное участие может состоять в субсидировании процентных ставок по данным кредитам, предоставлении государственных гарантий их погашения, списании полностью или частично данных займов.

Традиционные образовательные кредиты являются наиболее простым и распространенным механизмом финансирования образования, по которому студенты должны своевременно выплачивать кредит вне зависимости от уровня получаемых доходов. Но длительность выплат может составлять 5–20 лет (Дания, Норвегия, Финляндия, Швеция). В странах с более короткими сроками выплаты кредитов существенно повышается риск их невозврата в силу непредсказуемости отдачи от образования. В ряде стран (Норвегия, Канада) предусматривается списание займов для лиц, обучающихся по определенным программам. Другой тип образовательных кредитов — кредиты, связанные с доходами, выплаты по которым предусмотрены при условии достижения выпускником определенного уровня доходов от своей деятельности. В связи с резким ростом задолженности граждан по образовательным кредитам эти схемы вводятся в США (*income base repayment, pay-as-you-earn*) и Великобритании. В европейских странах используются и гибридные схемы: в Германии выплата образовательного кредита предусмотрена при уровне дохода выпускника не менее 18219 долл. в год, в Нидерландах — 17372 долл. в год [5. Р. 330]. Действуют и другие модели кредитования, например, в соответствии с контрактами на «человеческий капитал» студент в обмен на финансирование своего образования должен выплачивать часть своих будущих доходов после завершения учебы спонсору.

Еще один возможный способ, пока не получивший широкого распространения, — это использование индивидуальных накоплений в рамках квази-обязательных страховых схем не только для получения пособий по безработице, но и в случае смены статуса занятости и прохождения переквалификации. В Исландии все работники в этих случаях имеют доступ к своим страховым счетам, финансируемым за счет обязательных взносов в размере 0,3–1,1% заработной платы в зависимости от условий коллективного соглашения.

Страны ОЭСР практикуют разные подходы к обеспечению финансовой поддержки учащихся вузов как молодежи, так и лиц условных «нетрадиционных» возрастных категорий.

В первую группу входят государства, в которых нет оплаты обучения (во всяком случае, бакалавриата в государственных вузах) и предусмотрена возможность получения грантов и кредитов на покрытие косвенных расходов, поскольку даже если обучение бесплатное, оно сопровождается необходимыми расходами (на транспорт, проживание, учебные материалы, уход за детьми). В этих странах более 55% студентов пользуются государственными займами, грантами или их сочетанием. Эта группа включает, прежде всего Скандинавские страны: Данию, Финляндию, Норвегию, Швецию.

Вторую группу образуют англо-саксонские государства Австралия, Канада, Великобритания, США. Отличительной чертой данной группы в области финансирования образования является высокий уровень оплаты обучения (более 4400 долл. за год бакалавриата в государственных учебных заведениях)

и одновременно наличие развитой системы финансовой поддержки. В США, Австралии, Великобритании более 85% студентов пользуются кредитами и грантами на обучение, в Канаде — 70%.

В третью группу включаются государства с высокой стоимостью обучения (около 4800 долл. в год в госвузах) и относительно менее развитой системой финансовой помощи студентам (Корея, Чили, в определенной степени Япония). И, наконец, в четвертую группу объединяются страны с невысокой и умеренной стоимостью обучения (до 2600 долл.) и в значительной степени ограниченной системой финансовой поддержки. К этой группе относятся многие страны континентальной Европы: Австрия, Бельгия, Италия, Испания, Швейцария. В Австрии средний размер платы за год обучения составляет 921 долл., а поддержкой в виде грантов пользуются 15% обучающихся, в Испании и Италии прямые расходы студентов на высшее образование выше (соответственно в среднем 1747 долл. и 1926 долл.), а адресную помощь, исключительно в виде грантов для менее обеспеченных категорий, получает 45% и 38% студентов [5. Р. 320].

Еще один важный вопрос, особенно для взрослого работающего населения, возможность и правила получения учебного отпуска. Права работника и гарантии возврата на работу после завершения подготовки закрепляются в национальном законодательстве (Австрия, Франция, Финляндия, Норвегия) или в коллективном соглашении (Дания, Германия, Швеция). По этим актам работник защищен от увольнения и сохраняет права на медицинское и пенсионное страхование в период отпуска. Однако доступность получения отпуска (оплачиваемого или неоплачиваемого) может быть связана с рабочей историей обучающегося. Так, в Англии право на оплачиваемый учебный отпуск может быть получено работником предприятия с численностью занятых не менее 250 человек после 26 недель работы, а в Австрии возможность получить учебный отпуск до 1 года предоставляется после 4 лет работы. Длительность данного отпуска также может варьироваться от нескольких дней в год (обычно в пределах одного месяца) до 2 лет в течение 5 лет (Финляндия).

Некоторые европейские страны, прежде всего из Центральной и Восточной Европы и Италия, не предоставляют в период обучения никакой финансовой поддержки, в то время как другие ее оказывают, но в разном объеме, от выплат в размере пособия по безработице (Австрия) до основной заработной платы, при этом могут устанавливаться верхние лимиты такой финансовой помощи (Бельгия). А в Финляндии и Швеции, где нет специальных нормативных актов относительно финансирования учебных отпусков, обучающиеся наемные работники имеют возможность воспользоваться общей национальной системой финансовой поддержки студентов. Оплачиваемые отпуска часто бывают связаны с другим инструментом, нацеленным на стимулирование инвестирования в повышение уровня образования, коллективными фондами переподготовки,

которые обеспечивают разделение расходов и, по крайней мере, частично компенсируют работодателям их инвестиции в обучение. В ряде стран действуют и дополнительные элементы государственного регулирования системы предоставления учебных отпусков. В Бельгии, например, более длительные отпуска предоставляются лицам, обучающимся по дефицитным специальностям, которых не хватает на рынке труда. В Австрии и Норвегии учебные курсы должны носить практическую направленность и быть согласованы со службами занятости, а в странах, где действуют условия коллективных договоров, приоритеты в сфере профессиональной подготовки определяются социальными партнерами. И, наконец, в некоторых государствах (Венгрия, Исландия, Португалия) учебные отпуска в ряде профессий (учителя, медики) являются обязательными.

При всем исключительном многообразии структурных элементов современной формирующейся в развитых странах системы образования в течение жизни в ней выделяется несколько общих блоков:

- программы, связанные с совершенствованием навыков и знаний работающих;
- схемы адаптации к меняющемуся рынку труда, помощи в трудоустройстве и снижении риска потери работы;
- модели и инструменты расширения возможностей получения высшего образования;
- меры по формированию и развитию базовых навыков взрослого населения;
- системы оценки и признания результатов обучения, в том числе неформального.

В настоящее время большинство развитых стран учитывают цели и задачи непрерывного обучения при формировании своих перспективных планов развития образования. На волне роста интереса к этой проблеме в ЕС была разработана коллективная стратегия превращения Европы в регион обучения в течение жизни, включающая 6 ключевых элементов: партнерство между государственными органами и образовательными структурами, бизнесом, некоммерческими организациями; изменение требований к обучению в экономике знаний, включая переоценку понятия базовых знаний; обеспечение эффективного распределения имеющихся ресурсов; расширение доступа к знаниям; формирование культуры обучения; введение системы контроля качества образования и показателей измерения прогресса [1. С. 199].

Результаты ее реализации сильно отличаются по странам. В государствах, достигших наибольших успехов в привлечении взрослого населения к системе непрерывного обучения, структуры формального образования активно приспособлялись к ускоряющимся темпам диверсификации потребностей общества, разрабатывали механизмы адаптации и поддержки обучающегося

взрослого населения, внедряли информационные технологии, основанные на компьютерных сетях. Другим стратегическим направлением стало развитие неформального образования, действующего на условиях государственно-частного партнерства, поддержка работодателей, вкладывающих средства в обучение работников. В условиях дефицита государственных ресурсов стоят задачи объединения усилий всех заинтересованных сторон, включая граждан и работодателей, для обеспечения адекватного объема ресурсов и эффективного их распределения. Страны широко используют различные варианты финансовой поддержки и стимулирования образовательной деятельности населения в зависимости от видов и форм обучения (ваучеры, субсидии, индивидуальные образовательные счета, разного рода образовательные займы, предоставление оплачиваемых и неоплачиваемых учебных отпусков). Государство частично финансирует и выступает координатором образовательных усилий всех заинтересованных сторон.

Литература

1. Чубарова Т.В. Образование в течение жизни / Управление знаниями в инновационной экономике под ред. Мильнера Б.З. // Издательство Экономика. 2009.
2. Andriescu M., Broek S., Dohmen D., Molyneux J., Ravenhall M. Adult learning policy and provision in the member states of the EU // European Commission Brussels. 2019.
3. Benchmarking higher education system performance Paris: OECD Publishing. 2019.
4. Desjardins R. PIAAC thematic report on adult learning. OECD Education working paper N 233. 2020.
5. Education at a glance. 2019 OECD Indicators. Paris: OECD Publishing. 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>
6. Education at a glance. 2020 OECD Indicators. Paris: OECD Publishing. 2020. URL: <https://doi.org/10.1787/69096873-en>
7. European Center for the Development of Vocational Training (CEDEFOP). 2020. Annual Report. Luxembourg. 2021.
8. European Commission, Making a European Area of Lifelong Learning a Reality. 2001.
9. Financial incentives for steering education and training // Paris: OECD Publishing. 2017.
10. Getting skills right: Adult learning in Italy: What role for training funds? Paris: OECD Publishing. 2019. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264311978-en>
11. Getting skills right: Future – ready adult learning systems // Paris: OECD Publishing OECD. 2019.
12. Individual learning accounts: panacea or pandora's box? Paris: OECD Publishing. 2019.
13. Kurzera M. Striking the right balance: costs and benefits of apprenticeship // OECD Educational working paper N 153. 2017.
14. Molyneux J., Catmore M., Biundo I. Adult learning statistical synthesis report. A synthesis report drawing on statistical data relating to participation in and the financing of adult learning in the European member states. 2020. P. 23.
15. OECD Skills outlook // Paris: OECD Publishing. 2021.

Elena Shestakova (e-mail: eeshestakowa@gmail.com)

Ph.D. in Economics, Leading Researcher,

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (RAS)

(Moscow, Russia)

THE MAIN PARAMETERS OF AND MECHANISMS FOR THE DEVELOPMENT OF LIFELONG EDUCATION OF THE ADULT POPULATION IN THE ECONOMICALLY DEVELOPED COUNTRIES

Lifelong education is gradually becoming the main challenge for the education system and for a significant part of the working population. The demand for it is influenced by the growth of interest in further education in a variety of forms, content and duration among the highly educated adult population; by the growth in the number of people who lack skills and qualifications to perform current work assignments, and by the increasing needs of employers operating in conditions of frequently changing requirements for the competence of employees due to technical and organizational changes. The author considers the indicators of the involvement of the adult population of economically developed countries in various forms of lifelong education, as well as incentives and barriers to such activities.

It may be especially useful for the Russian public to learn about collective funds of professional training, and the use of instruments of state subsidization and reimbursement of expenses: educational loans and vouchers; individual and saving accounts which can become promising means to expand participation in lifelong education, including for a growing number of non-standard workers.

Keywords: lifelong education, human capital, government subsidy, collective funds of professional training, vouchers, individual and saving accounts, educational loans.

DOI: 10.31857/S020736760018274-0