

# Общественные блага, производимые в высших учебных заведениях России

**Саймон Марджинсон**

Статья поступила  
в редакцию  
в апреле 2017 г.

Marginson S.  
The Public Good  
Created by Higher  
Education Insti-  
tutions in Russia  
(пер. с англ. Е. Ша-  
дриной, науч. ред.  
А. Ю. Смоленцева).  
Данная статья явля-  
ется редакцией до-  
клада, представлен-  
ного на VII междуна-  
родной конференции  
РАИВО «Современ-  
ный университет ме-  
жду глобальными вы-  
зовами и локальными  
задачами», органи-  
зованной Националь-  
ным исследователь-  
ским университе-  
том «Высшая школа  
экономики» (Мо-  
сква, 20–22 октября  
2016 г.). Анна Смо-  
ленцева, Елизавета  
Рылова, Нелли Пав-  
лова и Исак Фрумин  
оказали неоценимую  
помощь в проведе-  
нии опросов, описан-  
ных во второй части  
статьи. Автор также  
выражает благодар-  
ность Вере Арбиевой.

**Саймон Марджинсон**

(Simon Marginson) — профессор ме-  
ждународного высшего образования  
Института образования Лондонского  
университета. Адрес: 20 Bedford Way,  
London WC1H 0AL, United Kingdom.  
E-mail: s.marginson@ioe.ac.uk

**Аннотация.** Разделение на обще-  
ственное и частное является осно-  
вополагающим для понимания струк-  
туры системы высшего образования  
в той или иной стране, однако консен-  
сус в отношении содержания понятия  
«общественное» до сих пор не сфор-  
мирован. Широко используются два  
разных значения этого термина. Эко-  
номическая теория отделяет неры-  
ночные (общественные) блага, ко-  
торые не могут производиться для  
получения прибыли, от благ, произ-  
веденных на рынке (частные блага).  
Такое определение дает основу для  
расчета минимально необходимых об-  
щественных расходов, но не учитыва-  
ет в достаточной степени коллектив-  
ные блага. В политической теории под  
общественным часто понимается при-  
надлежащее государству и/или кон-  
тролируемое им. Это определение  
более содержательное, чем экономи-  
ческое, оно учитывает действующие  
нормы и правила, однако ему не хва-  
тает четких границ. Мы объединяем  
эти два подхода, разрабатывая ана-  
литическую модель, представленную  
в виде четырех квадрантов (граждан-  
ское общество, социальная демокра-  
тия, государственный квазирынок,  
коммерческий рынок), которые мож-  
но использовать в качестве категорий

типов деятельности в сфере высшего  
образования и науки. Во второй части  
статьи обобщаются результаты 30 по-  
луструктурированных интервью, про-  
веденных в 2013 г. с представителя-  
ми российского правительства и двух  
университетов. В них обсуждались  
общественные блага, производимые  
российскими высшими учебными за-  
ведениями, как они воспринимаются  
специалистами, работающими в сфе-  
ре высшего образования. Большин-  
ство опрошенных оценили иссле-  
довательскую деятельность как гло-  
бальное общественное благо, однако  
их мнения относительно преподава-  
ния и обучения разделились. Неко-  
торые участники исследования счи-  
тают образование общественным  
благом и в экономическом, и в поли-  
тическом смысле и хотели бы, чтобы  
государство брало на себя больше от-  
ветственности в деле совершенство-  
вания высшего образования. Другие  
относят высшее образование к част-  
ным благам в экономическом смыс-  
ле и, признавая необходимость уча-  
стия государства в управлении вы-  
сшим образованием там, где рыночное  
регулирование неэффективно, хоте-  
ли бы, тем не менее, сократить вме-  
шательство государства в сферу вы-  
сшего образования. В противоречи-  
вых мнениях представителей системы  
высшего образования об обществен-  
ном и частном отразилось более глу-  
бокое размежевание между совет-  
ским и неолиберальным мышлением  
в российской политической культуре,  
а также проявилась раздробленность  
системы высшего образования, в ко-

торой сосуществуют бесплатное государственное образование и рынок платных образовательных услуг.

**Ключевые слова:** высшее образование, финансирование сферы обра-

зования, общественное благо, частное благо, миссия университетов, Пол Самуэльсон, Джон Дьюи, Россия.

**DOI:** 10.17323/1814-9545-2017-3-9-36

Общественное и частное — основополагающие категории в разработке и понимании политики в сфере высшего образования. Однако представители разных и подчас конфликтующих точек зрения, используя эти термины для продвижения своих позиций, вкладывают в них разный смысл. При этом значения данных понятий могут смешиваться или даже искажаться. Было бы замечательно, если бы социальные науки предложили более четкое определение рассматриваемых категорий, упорядочив тем самым политические дискуссии, но пока такого определения не существует. Понятия общественного и частного конкретно в сфере высшего образования в социальных науках также еще не устоялись. В этой сфере трудности нахождения консенсуса или общего понимания касаются прежде всего двух аспектов общественного и частного.

Во-первых, нет единого мнения о том, где проходит граница между общественным и частным. На этот счет существуют две основные концепции. Согласно подходу, который можно назвать экономическим, различие между общественным и частным понимается как различие между нерыночным производством в сфере высшего образования и рыночным, или коммерческим, производством высшего образования. Согласно подходу, который можно назвать политическим, различие между общественным и частным понимается как различие между сферой высшего образования, подконтрольной государству, и сферой высшего образования, которую государство не контролирует.

Каждое из этих определений применимо в определенных пределах. Каждое содержит важный смысл. Однако они не тождественны. Оба касаются роли государства. Тем не менее это разные понятия, они пересекаются лишь частично. Именно здесь и возникает недопонимание. Некоторые рассматривают оппозицию «общественное — частное» как противопоставление государства и рынка. В этом случае понятие «общественное» трактуется с точки зрения политического подхода, а «рынок» — с точки зрения экономического. Возникающая в результате картина действительности оказывается нецелостной. Государства используют рынки для достижения определенных политических целей, т. е. существует рыночное производство, контролируемое государством. В таких случаях государство и рынок не противостоят друг другу. С другой стороны, высшее образование может быть и негосударственным, и нерыночным по своему характеру: на-

## 1. Проблема понятий «частное» и «общественное»

пример, образование, финансируемое благотворительными организациями. Такие случаи выпадают из схемы жесткого разделения государства и рынка.

Второй аспект понимания общественного и частного в сфере высшего образования, по которому не удастся достичь консенсуса, — это определение общественных благ и объединенного общественного блага, которое является весьма размытым. Большинство людей хорошо представляют себе частные блага, которые связаны с высшим образованием: например, повышение заработной платы или уровень занятости. Не всегда, правда, бывает очевидно, действительно ли имеет место отдача от образования — или, может быть, здесь играют роль другие факторы, такие как социальные характеристики семьи или социальные связи. Тем не менее существуют общепринятые определения и способы измерения таких частных благ, чего нельзя сказать об общественных благах, которые приносит высшее образование: на этот счет у разных экспертов точки зрения расходятся и в разных странах сложились разные традиции понимания. Научные работы по данному вопросу в большинстве случаев представляют собой изложение мнений тех или иных специалистов, а эмпирические исследования общественных благ в сфере высшего образования не получили достаточного развития. Даже если в исследовании используются эмпирические наблюдения (обзор таких исследований см. в [McMahon, 2009]), полученные результаты, как правило, интерпретируются в соответствии с исходными допущениями ученого.

Особые сложности возникают при рассмотрении коллективных общественных благ — тех результатов высшего образования, которые не дают индивидуальных преимуществ, но влияют на качество социальных отношений в обществе: например, общей социальной и научной грамотности, обусловленной распространением высшего образования; роста совокупной производительности труда; вклада высшего образования в углубление социальной толерантности и взаимопонимания между странами, а также роли высшего образования в развитии способности общества существовать в условиях изменений и модернизации. По причине отсутствия общепринятого понимания коллективных общественных благ в сфере высшего образования эти блага, как правило, предоставляются и финансируются в недостаточном объеме, в том числе и те общественные блага, которые имеют глобальный, а не национальный характер, т. е. пересекают государственные границы.

Кроме того, не существует четкого понимания, являются ли общественные блага, производимые университетами и другими высшими учебными заведениями, альтернативой частных благ, так что высшее образование производит *или* частные, *или* общественные блага и в отношениях между ними действует закон

нулевой суммы. Или, может быть, общественные блага и частные блага увеличиваются к взаимной выгоде и возрастают одновременно.

Все упомянутые вопросы — экономическое и политическое определение общественного и частного в сфере высшего образования, понятие коллективных общественных благ, отношения между общественными и частными благами в сфере высшего образования, т. е. конкурируют они или умножают друг друга, — и рассматриваются в данной статье. В первой части представлен новый подход к пониманию общественного и частного блага в сфере высшего образования, сочетающий в себе экономическое и политическое определения. Впервые данная концепция была опубликована год назад [Marginson, 2016a].

Представления об общественном и частном в сфере высшего образования не являются едиными для всего мира. Идеи и практики, связанные с понятием общественного в сфере высшего образования, различаются в разных странах и зависят от сложившейся политической культуры и от соглашений, регулирующих взаимодействие между государством и высшими учебными заведениями. То, что считается общественным в сфере высшего образования в одних странах, может определяться как частное в других. Конечно, было бы лучше, если бы во всем мире определенный спектр видов деятельности рассматривался как «общественное», т. е. если бы существовало общее понятие общественного, но его на самом деле нет. В настоящее время автор данной статьи изучает концепции, определения и способы измерения общественного и общественных благ в сфере высшего образования, сложившиеся в восьми странах. В России и Австралии опросы проводились в 2013 г., а в Великобритании, США, Финляндии, Франции, Китае и Японии будут проводиться в 2017 и 2018 гг. Возможно, что исследования будут проведены также в Чили или Мексике и в Германии. Их цель — выявить общие черты в национальных традициях и подходах к этой проблеме, если, конечно, они существуют.

Во второй части статьи представлены первые результаты обработки материалов, полученных в 30 интервью, которые были проведены в 2013 г. в российских государственных учреждениях и двух высших учебных заведениях, существенно отличающихся друг от друга. Опрошенные охотно высказывались о том, что, по их мнению, является общественными благами в сфере высшего образования. Их представления об общественном и частном отразили два разных и даже конфликтующих подхода к проблеме.

Как уже отмечалось, экономическое определение общественно-го и частного опирается на различие между производством с це-

## 1.1. Содержание данной статьи

## 2. Новый подход к определению общественного и частного

### 2.1. Экономическое определение

лью получения прибыли на рынке покупателя/продавца (частные блага) и прочими видами производства (общественные блага). Истоки этой идеи можно обнаружить в оказавшей большое влияние на развитие науки публикации Пола Самуэльсона 1954 г. «Чистая теория общественных расходов» [Samuelson, 1954]. Для Самуэльсона производство и обмен на рынке являлись нормальной формой экономического производства, а исключения составляли определенные виды благ, которые были социально необходимы, но не могли производиться на рыночной основе. Эти блага не могут производиться на рынке, так как они являются неконкурентными (*non-rivalrous*) и/или неисключаемыми (*non-excludable*).

Блага являются неконкурентными, если они могут быть потреблены сколь угодно большим числом людей в любом объеме. Таким благом является, например, знание математической теоремы, которое обеспечивает ее использование в течение неограниченного времени на основании свободного доступа [Stiglitz, 1999]. Блага являются неисключаемыми, если невозможно ограничить их использование определенным кругом потребителей, такими благами являются, например, нормы очистки воздуха и система национальной обороны. Частные блага не являются неконкурентными и неисключаемыми. Они могут быть произведены, упакованы и проданы как отдельные товары на рынках. Производство общественных благ и частично общественных благ нуждается в государственном финансировании или благотворительной поддержке. Однако они не всегда требуют полного государственного финансирования и могут производиться как в государственных, так и в частных учреждениях.

Не все общественные блага целенаправленно производятся государством отдельно от рынков. Экономисты выделяют внешние эффекты, или экстерналии (*externalities*), дополняющие частные блага. К таким экстерналиям относится, например, влияние, оказываемое образовательными курсами на людей, которые эти курсы проходят. Помимо предоставления частных выгод, таких как улучшение положения на рынке труда, такие курсы формируют в получателях частных благ качества, которые в определенной степени являются общественными выгодами, например толерантность или грамотность. Индивидуальные навыки в использовании информации и коммуникационных технологий можно измерить, и у выпускников высших учебных заведений соответствующие показатели заметно выше, чем у людей без высшего образования [OECD, 2015. Р. 46–47]. Но вполне возможно, что формирование таких навыков приносит пользу не только отдельному лицу, но и отношениям в обществе, поскольку коммуникационные технологии поддерживают масштабные сети активных общественных связей. Принято считать, что основу экономики составляет рыночное производство, а внешние эффекты возникают как непреднамеренные последствия производства част-

ных благ. Однако на самом деле все не так просто. В некоторых случаях экстерналии, возникающие при производстве частных благ в сфере высшего образования, могут представлять собой осознанные цели государства (например, способность выпускников университетов работать с новыми технологиями или их международные компетенции), и именно стремление к достижению этих целей является одним из оснований предоставления государственного финансирования учреждениям высшего образования. В этом случае экстерналии входят в состав основной миссии высшего образования, и их достижение является одной из целей финансовых и организационных усилий государства, так что они являются скорее внутренними, чем внешними, по отношению к основной деятельности.

Экономическое определение общественного и частного полезно, поскольку оно задает минимально необходимые действия и финансирование со стороны государства. При этом оно, безусловно, идеологически нагружено. Многие не согласятся с тем, что во всех случаях, когда это возможно, нормальным и желательным положением дел является производство благ в рамках рынка. Рынки способны изменять характер продуктов и стратифицировать их ценность и распространение. Они создают тенденции к концентрации и монополизации и со временем способствуют нарастанию неравенства в уровне доходов и потребления, если только государство не вмешивается в производство и распределение с целью смягчить его проявления. Модификация рыночного производства государством с целью увеличения экстерналий способна снизить негативные эффекты рынка. Итак, государство может создавать общественные блага в сфере высшего образования двумя способами: организуя нерыночное производство или осуществляя регулирование и субсидирование их производства на рынке.

Экономическое определение общественного и частного, которое дал П. Самуэльсон, натуралистично, поскольку в основание разделения положена природа благ: являются ли они естественным образом неконкурентными и неисключаемыми. Общественное и частное в сфере высшего образования также может зависеть от целенаправленного политического выбора. С одной стороны, в этом секторе есть естественные общественные блага: научные данные — это естественное общественное благо, как и математическая теорема. Недавно полученные научные данные можно временно сделать частным благом, оформив авторские права и обеспечив тем самым автору исследования финансовые преимущества. Но как только эти данные будут опубликованы, общественность получит доступ к этому знанию, сможет его свободно копировать и использовать. С другой стороны, преподавание/обучение представляет собой одновременно частное и общественное благо и может производиться множеством спо-

собов с разным балансом общественного и частного в каждом из них. К общественным благам, возникающим в сфере преподавания и обучения, относятся, в частности, полученные знания, которые являются неконкурентными и неисключаемыми. Частные блага возникают в сфере преподавания/обучения, когда выпускники получают индивидуальное преимущество перед людьми, не окончившими высшее учебное заведение. Если университетский диплом обеспечивает преимущества на рынке труда и количество мест в программе обучения сильно ограничено, возникает конкуренция. В университетах, где численность абитуриентов превышает количество мест, доступ к программам обучения является исключаемым благом.

Там, где есть возможность производства частного блага, может сформироваться рынок образовательных услуг, однако не все страны выбирают этот путь. Потенциальная ценность таких частных благ, даже в государственных университетах, увеличивается, если студенты могут получить доступ к обучению в элитных университетах, которые обеспечивают престижную высокооплачиваемую карьеру, например в сфере юриспруденции.

## 2.2. Политическое определение

Определение Самуэльсона, в сущности, выводит государство за пределы рыночной экономики и включает его в общую картину только в случае крайней необходимости. В этом отношении оно не является удовлетворительным описанием того, как фактически работает общество или система высшего образования. Государство играет гораздо более важную роль, чем предполагает такая минималистичная схема. Здесь имеет смысл обратиться к политическому определению общественного и частного. В нем проводится различие между общественным как создаваемым исключительно государством, а также политическими и нормативными процессами — и частным как ограниченным пределами коммерческого рынка, семьи или гражданского общества.

Свое объяснение различия между общественным и частным в политическом смысле предлагает Джон Дьюи [Dewey, 1927]. В его представлении граница пролегает между вопросами, относящимися к ведению государства, и любыми другими. В этом определении сфера общественного высшего образования не ограничивается только учреждениями или деятельностью, непосредственно управляемыми или финансируемыми государством. В политическом смысле общественным является любое действие, предпринимаемое государством как коллективным актором для достижения политических целей. Общественными с политической точки зрения обычно оказываются все события, которые являются общественными в экономическом смысле, но помимо них еще и множество других событий. Государство зачастую использует частные организации и учреждения с государственным участием для достижения своих целей.

К разряду общественных явлений относятся государственные интервенции с целью регулирования экономических рынков и частных компаний, выходящие за рамки простого обеспечения стабильных нормативно-правовых условий для функционирования рынков. Обратите внимание: во всех странах государство активно вовлечено в деятельность системы высшего образования. Высшее образование не обязательно перестает быть общественным в этом политическом смысле, когда между учебными заведениями возникает конкуренция, а за обучение в них взимается высокая плата. Действительно, на некоторых рынках производство полностью выведено из сферы государственного регулирования и принадлежит частной политической сфере, даже в высшем образовании: это коммерческие (*for-profit*) колледжи, коммерческие исследования и консалтинг. Однако большая часть производства, подразумевающего конкуренцию и, возможно, плату за обучение, происходит в государственном секторе или в частных учреждениях, действующих в соответствии с определенными регулирующими нормами.

Каким образом экономическое и политическое определения общественного и частного могут быть согласованы друг с другом? Вместо того чтобы выбирать одно или другое, как делают большинство исследователей, стоит попытаться свести их вместе, ведь оба определения могут способствовать выработке лучших политик и практик. Например, каждое из них может использоваться для проверки практик, возникших на основе другого. С помощью экономического определения, основанного на разграничении рыночного и нерыночного, можно подвергнуть блага, которые относятся к общественным с точки зрения политического определения, проверке на предмет ограниченных ресурсов и затрат. «Насколько щедрым должны быть государственные ассигнования на высшее образование?» — спрашивает экономист. И наоборот, с помощью политического определения общественного и частного, основанного на разделении государственного и негосударственного, можно тестировать общественные и частные блага с точки зрения экономического определения на предмет ценностей, норм, социальных отношений и организации системы образования. Политическое определение говорит: «Общественные и коллективные формы финансирования могут изменять природу благ, например в отношении их социальной справедливости. Общество какого типа вы хотите получить?». Ответ с точки зрения экономического определения: «Там, где рынок не справляется с обеспечением предпочтительной социальной структуры, государство берет финансирование на себя. Хватит ли на это средств?».

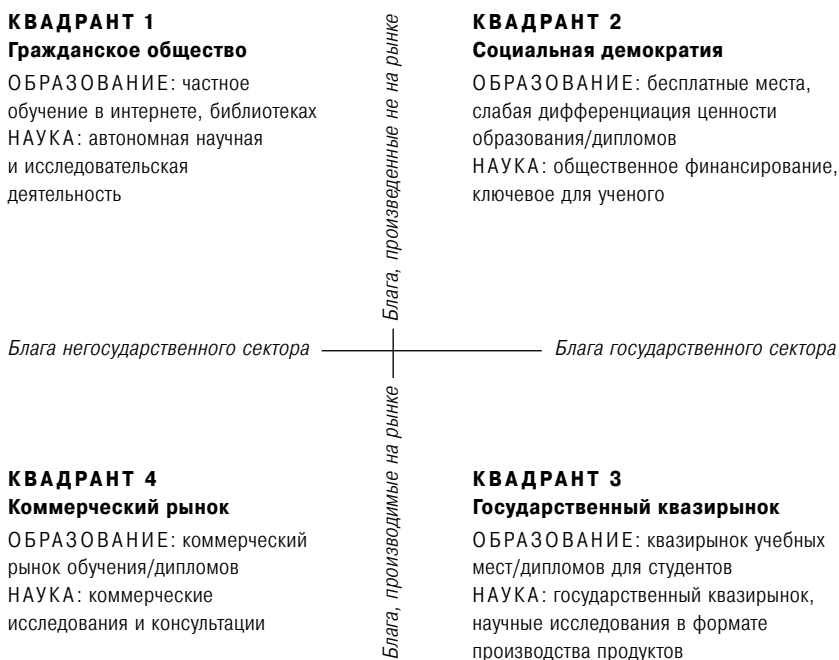
И все-таки наличие двух отдельных определений без их сопоставления друг с другом создает неясность и путаницу. Как мы мо-

**2.3. Общественные и частные блага в высшем образовании: четыре варианта**



Рис. 1. **Объединение экономического и политического определений общественных и частных благ в высшем образовании: четыре квадранта, четыре модели политической экономики высшего образования**

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ЧАСТНЫЕ БЛАГА: ЧЕТЫРЕ ВАРИАНТА



*Примечание.* Государство, учреждения и отдельные лица являются активными агентами во всех квадрантах.

*Источник:* Авторская разработка.

жем выработать согласованный подход к понятиям общественного и частного? Это можно сделать путем комбинирования двух определений общественного и частного в виде матрицы (рис. 1). Вместо противоречивого различения общественного и частного в высшем образовании и исследованиях на основании двух разных определений в этой модели выделяются четыре четко обособленные зоны, четыре разных типа политической экономики высшего образования, в которых высшее образование и наука реализуются совершенно разными способами.

Экономическое и политическое определения общественного и частного вырастают на разных философских основаниях. Эко-

номическое определение относится к процедурам: те или иные блага расцениваются как частные или как общественные на основании представления о должном и о разделении труда между рынком и государством. Более открытое, вариативное и эклектичное политическое определение дается на основе их последствий: блага определяются как частные или как общественные в соответствии с их результатами и воздействием, включая последствия того, что они стали общественными. Видимо, ни процедурная стратегия, ни стратегия оценки последствий не являются достаточными. Если мы полагаемся лишь на одну из них, мы не застрахованы от ошибок и несоразмерных оценок, и каждая из них служит средством проверки для другой. Можно предположить, что в таких социальных структурах, как высшее образование, объединение двух разных определений в гибридную модель будет способствовать созданию оптимальных условий.

*Квадрант 1 (гражданское общество)* — это нерыночная частная зона. К ней относятся бесплатные обучение и исследовательская деятельность, которые практикуются дома или в университете автономно, без контроля со стороны государства или плотного институционального управления. Обучение и исследование нередко принимают такую форму — чаще, чем принято считать. Неверная оценка их распространенности объясняется именно отсутствием контроля со стороны государственных органов. Нельзя сказать, что государство полностью отсутствует в этом квадранте, поскольку оно задает правовые нормы общественного поведения и семейных отношений.

*Квадрант 2 (социальная демократия)* — это нерыночное производство. В качестве примера можно привести бесплатные места или места с низкой стоимостью обучения для студентов в университетах большинства стран Европы. Эта зона непосредственно регулируется государством. Большая часть исследовательской деятельности сосредоточена в квадранте 2.

В *квадранте 3 (государственный квазирынок)* государство также управляет тем, что происходит в высших учебных заведениях, но использует для достижения своих целей квазирыночные средства и поощряет функционирование университетов в формате корпораций: с довольно высокой платой за обучение, отношением к студентам как к клиентам, а не как к учащимся, а также с конкуренцией между университетами за финансирование и ведением научных исследований в формате разработки продуктов. Это тот сектор высшего образования, который представлен в глобальных рейтингах, в них высшие учебные заведения рассматриваются как управляемый рынок. Рыночные реформы во многих государствах, в том числе англоговорящих странах

и России, привели к тому, что доля высших учебных заведений, относящихся к квадранту 3, значительно превысила долю чисто коммерческого рынка, представленного в квадранте 4.

В квадранте 4 (коммерческий рынок) высшее образование становится полностью развитой коммерческой индустрией, находящейся в частной собственности и нацеленной на получение прибыли. Государство регулирует рынок, постольку поскольку оно регулирует всю сферу коммерции, устанавливая нормативно-правовые условия, но далее не вмешивается. К квадранту 4 относится обучение в высших учебных заведениях, не находящихся под государственным контролем и не имеющих ограничений по количеству мест для абитуриентов, полную стоимость такого обучения оплачивает семья студента. В качестве примера можно привести международное образование и профессиональное обучение в некоторых странах, а также платные образовательные программы, появившиеся в России в 1990-х годах. Однако в большинстве национальных образовательных систем чистые рыночные формы квадранта 4 по объему составляют ничтожно малую часть по сравнению с более развитыми квадрантами 2 и 3.

В реальности в каждой системе высшего образования совмещаются типы деятельности, относящиеся к каждому из четырех квадрантов, но баланс этих типов высшего образования различается в разных странах. В государствах Северной и Центральной Европы сильно развит квадрант 2. В конкурентных англо-американских системах гораздо более активен квазирынок квадранта 3. Схема четырех квадрантов показывает, что исторически сложившиеся системы не являются незабываемыми, государство и общество могут выбирать те системы, которые им больше подходят. Эта схема также демонстрирует, что сфера высшего образования обладает превосходными возможностями для производства общественных благ: посредством государственного управления в квадрантах 2 и 3, усилиями гражданских и общественных организаций в квадранте 1 или в высших учебных заведениях, основанных на самоуправлении, в квадрантах 1, 2 и 3. «Чистые» общественные блага создает квадрант 2, где производство является общественным в обоих смыслах: оно нерыночное и находится под контролем государства. Квадрант 4 представляет исключительно частные блага.

#### **2.4. Общие блага в высшем образовании**

Высшее образование, которое является общественным, ни в коей мере не может считаться более предпочтительным и лучшим вариантом организации образования. Общественное в экономическом смысле и общественное в политическом смысле может быть связано с весьма широким спектром нормативных политик. Например, в элитных университетах блага, являющиеся обще-

ственными в экономическом смысле, могут доставаться наиболее влиятельным семьям, что и происходит в высокоселективных государственных университетах стран с бесплатным высшим образованием. Некоторые блага, являющиеся общественными в политическом смысле, служат интересам элитных групп, способствуя тому, чтобы государство действовало к их выгоде, или же государство может использовать свою власть для создания общественных благ, способствующих милитаризации страны, порождая тем самым «общественное зло» для населения других стран.

Однако существуют такие общественные — с экономической, с политической или с обеих точек зрения — блага, которые приносят значительную пользу населению. В качестве примера можно привести общественные программы, которые помогают строить общественные связи, поддерживают инклюзивные нормы в отношениях между людьми, основанных на уважении к правам человека. Эти блага можно назвать общими (*common goods*). Система высшего образования производит их в той мере, в которой ей удастся способствовать справедливому распределению социальных возможностей, добиться высокого качества массового высшего образования, укрепить связи местного сообщества в регионах и региональных центрах, а также создать такие коллективные блага в сфере человеческих отношений, как терпимость, межкультурное понимание между странами и доступное знание. Равные социальные возможности, предоставляемые системой высшего образования, видимо, можно считать самым важным из таких общих благ.

Особого упоминания заслуживает еще один тип общественно-го блага, создаваемый в системе высшего образования и науки. Некоторые общественные блага производятся без участия государства, и сфера их производства — глобальный мир. Например, научное знание может создаваться в результате командной работы и обмена полученными данными в рамках большого международного коллектива в отсутствие эффективного контроля за производством такого знания со стороны национальных правительств. Формально в глобальной сфере может быть релевантным только экономическое разделение между общественным и частным, как оно представлено Самуэльсоном [Samuelson, 1954]. Не приходится сомневаться в том, что именно отсутствие политического фактора в производстве глобальных общественных благ приводит к недооценке вклада высшего образования в их создание и, как следствие, к его недостаточному финансированию и обеспечению ресурсами.

Согласно Программе развития Организации Объединенных Наций, глобальные общественные блага — это «блага, которые обладают в значительной степени выраженными свойствами неконкуренности и/или неисключаемости и находятся в широком

## 2.5. Глобальные общественные блага

доступе в разных странах в глобальном масштабе. Они оказывают влияние более чем на одну группу стран». Одним из глобальных общественных благ является научное знание. Нации различаются по вкладу, который они вносят в создание глобальных общественных благ, распространяющихся посредством международного обмена знаниями, идеями и человеческими ресурсами и возникающих в сфере науки и образования, и по количеству преимуществ, которые от этих благ получают. Например, содержание потоков глобального знания во многом определяется лингвистическим и культурным доминированием некоторых стран, особенно США. Возникает вопрос: *чьими* являются эти общественные блага? Для русскоязычных преподавателей владение английским языком как единым международным языком является общественным благом в том смысле, что он облегчает международную коммуникацию и обмен знаниями. Однако тот же самый английский язык является «общественным злом» (негативным глобальным общественным благом), поскольку на глобальном уровне он оттесняет на периферию знание, зафиксированное на русском языке, а на национальном уровне снижает значимость русского языка, например в местных научных сообществах. Эмиграция научных работников — это еще одна разновидность глобального «общественного зла».

### **3. Общественные блага в российском высшем образовании**

В разных странах разная политическая культура. Например, существуют различия в степени влияния государства: его обязательства в отношении общества могут быть как всеобъемлющими, так и весьма ограниченными [Marginson, 2016b. P. 119–125]. Традиции англоязычных стран — умеренно либеральное государственное управление с разделением власти между выборным правительством, бюрократическим аппаратом, судебными инстанциями, частными рынками и гражданским обществом. В политической среде этих стран всегда существуют некоторые трения на границе между государственным и другими секторами. Легитимность действий правительства постоянно подвергается тщательной проверке. Сфера высшего образования не рассматривается как часть государственного сектора, для нее характерно позиционирование где-то между правительством и гражданским обществом. В противоположность рассмотренной системе в странах Северной Европы и Восточной Азии, при том что некоторые секторы экономики обладают частичной автономией, функции и обязанности государства распространяются на все сферы жизни общества. Здесь понятия «государство» и «общество» иногда выступают как идентичные. Сфера высшего образования обычно рассматривается как часть государственного сектора, хотя вузы обладают частичной автономией. Такую модель можно назвать всеобъемлющим государством. Практическая реализация этого принципа в Северной Европе и Восточ-

ной Азии различается, например в Скандинавии в социальном обеспечении и здравоохранении ведущую роль играет государство, тогда как в Восточной Азии в этих сферах наиболее значим вклад института семьи. Аналогичным образом, в Восточной Азии семья и государство делят между собой расходы на обучение студентов, а в странах Северной Европы сложилась сильная традиция бесплатного высшего образования [Valimaa, 2011]. Еще одно различие заключается в уровне доступности высшего образования для разных социальных групп. Пожалуй, в Скандинавии к обеспечению равных возможностей в сфере высшего образования относятся с большим вниманием, чем в других странах. В России всеобъемлющая роль государства проявляется по-другому: государство обеспечивает контроль и оставляет за собой право на вмешательство, но не берет на себя роль поставщика, как в странах Северной Европы.

Упомянутые особенности политической культуры влияют на то, как различаются политические представления об общественном и частном во всех секторах, а также на то, каким образом органы, ответственные за выработку политики, интерпретируют экономическое различие между общественным и частным. Такие различия могут повлиять на распределение производства в сфере высшего образования по квадрантам.

В следующей части статьи мы рассмотрим результаты интервью, проведенных в России: как их участники представляют себе разделение между общественным и частным, а также функции и обязанности государства в сфере высшего образования. Данные были собраны в 2013 г., помощь в проведении опроса оказал Институт образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Сотрудники Института организовали большинство интервью и приняли участие в некоторых из них в качестве переводчиков. Все беседы состоялись в Москве. Были проинтервьюированы пять государственных служащих, занимающихся вопросами высшего образования, восемь сотрудников Национального исследовательского технологического университета «МИСиС»<sup>1</sup> — технического вуза, специализирующегося на подготовке кадров для металлургической отрасли, и 17 сотрудников ВШЭ<sup>2</sup>: преподаватели социальных, гуманитарных наук, математики, технических дисциплин, а также представители руководства и администрации университета.

В ходе интервью большинство опрошенных указали, что высшее образование вносит вклад в производство широкого спектра нерыночных благ, т. е. общественных благ согласно экономиче-

**3.1. Экономические общественные блага в высшем образовании: индивидуализированные**

---

<sup>1</sup> <http://en.misis.ru>

<sup>2</sup> <https://www.hse.ru>

скому определению Самуэльсона. В интервью главным образом обсуждались два вида нерыночных благ, которые являются общественными с точки зрения экономического определения: а) индивидуализированные общественные блага, т. е. характеристики выпускников вузов, которые не дают особых преимуществ на рынке труда и проявляются в форме личных качеств, приобретаемых студентами в ходе обучения; б) коллективные блага, т. е. результаты высшего образования, которые не проявляются в индивидуальных свойствах (логически сопоставимые, например, с системой национальной обороны), но вносят вклад в совершенствование общества. Стандартная экономическая парадигма неэффективна в моделировании коллективных благ, в этом отношении она обычно ограничивается представлениями об обобщенных внешних эффектах (экстерналиях) частных благ. Однако такой подход игнорирует плоскость отношений, те социальные формы, которые возникают не благодаря одному самодостаточному деятелю в методологически уникальной вселенной [Lukes, 1973], а благодаря человеческим взаимоотношениям. Один из представителей руководства ВШЭ акцентировал свое внимание на ограничениях ортодоксальной экономики:

...существует ли непосредственно общественное благо, которое возникает без участия отдельных лиц? Идея университета как общественного блага заключается в том, что отдельные люди получают знания и становятся более продуктивными, и тогда помимо индивидуальной отдачи появляется отдача для общества. Они платят больше налогов и дольше живут. Отлично. Но интересный вопрос заключается в следующем: делают ли университеты непосредственно что-то для общества, помимо этой социальной отдачи от образования в виде налогов и производительности? (*представитель руководства ВШЭ*).

Две упомянутые выше категории благ (а) и (б) часто перетекали одна в другую в суждениях интервьюируемых, когда обсуждалось обучение студентов или выпускников вузов. То есть когда студенты в ходе обучения становятся более толерантными или более компетентными в современных технологиях, все вместе они тем самым формируют общество, которое является более толерантным, более продвинутым в сфере общения или лучше владеющим современными технологиями в труде. Один из опрошенных подчеркнул роль высшего образования в формировании критического мышления. С его точки зрения, критическое мышление помогает человеку понять самого себя и свою культуру, а такое понимание, в свою очередь, может способствовать развитию навыков межкультурного взаимодействия. Несколько опрошенных, в частности в МИСиС, упомянули вклад высших учебных за-

ведений в развитие толерантности по отношению к выходцам из разных социальных групп и представителям разных регионов. По словам одного из них, «мы должны или жить вместе, как братья, или сгинуть вместе, как глупцы».

Многие участники исследования охотно и заинтересованно высказывали продуманные суждения о роли высшего образования в создании коллективных характеристик общества. Некоторые подчеркивали, что эта роль является комплексной, и ее невозможно полностью и успешно измерить отдельными конкретными результатами. «Нельзя разделить океан на части», — сказал историк из ВШЭ. Такого рода рассуждения по большей части касались вклада высшего образования в развитие знаний и интеллектуальной культуры. В таких обсуждениях некоторые интервьюируемые ссылались на возникшую еще в советский период концепцию общественной культуры, согласно которой знание, формирующееся в стенах университетов, рассматривалось как коллективный ресурс. Несколько участников исследования отметили роль вузов как источника общедоступного экспертного суждения в разных дисциплинах и как открытого ресурса информации и идей, а также средства усовершенствования культурной жизни. Такой ресурс можно сравнить с библиотекой или музеем, доступным всему обществу. Сотрудник отдела международных программ ВШЭ отметил: «Я думаю, что университет можно сравнить с неким фьордом внутри общества». Во многих беседах было очевидно, что такая общественная роль высшего образования в развитии знаний и коммуникаций основана на восприятии знания как общественного блага. Например, уже упомянутый историк из ВШЭ в своих высказываниях характеризовал знание как «несомненно, общественное». Другой респондент говорил о социальной природе знания. По мнению некоторых участников исследования, массовое распространение грамотности является жизненно важной функцией образовательных учреждений, особенно за пределами крупных городов.

Респонденты также отмечали вклад высшего образования в социальную и экономическую модернизацию. Вопреки ожиданиям, в обсуждениях почти не затрагивалась роль высшего образования в стимулировании конкурентоспособности национальной экономики (при том что эта роль является общественным благом как в экономическом, так и в политическом смысле) и в обеспечении экономического процветания — разве что косвенно, когда речь заходила о подготовке выпускников вузов к трудовой деятельности. Экономический вклад высшего образования в капитал, прибыль и совокупный национальный продукт рассматривался отдельно от обсуждения высшего образования как общественного блага. Этот вклад выступал в суждениях интервьюируемых как своего рода следствие роли высшего обра-

### 3.2. Экономические общественные блага в высшем образовании: коллективные



зования в создании частных экономических благ для выпускников, но не характеристик общественного.

Среди респондентов были и такие, кто заявил, что государство должно защищать такое общественное благо, как права человека, и что одной из существенных функций государства является обеспечение доступа к высшему образованию для студентов из всех слоев общества. Несколько раз речь заходила о роли высшего образования в обеспечении социальной мобильности, например путем предоставления возможностей продвижения студентам из малообеспеченных семей, но этот вопрос обсуждался не так часто, как можно было ожидать, и преимущественно на зарубежном материале. Причина, скорее всего, состоит в том, что в представлении большинства респондентов широкий доступ к высшему образованию связан с «общественным злом» — с ухудшением качества массового высшего образования.

### 3.3. Коллективное «общественное зло» в высшем образовании

В ходе интервью респонденты нередко критически высказывались о содержании массового образования, заявляя, что многие высшие учебные заведения в России превратились в учреждения по выдаче низкокачественных дипломов и не дают учащимся необходимых знаний. Очевидно, что эта проблема горячо волнует тех, кто работает в сфере высшего образования: среди вопросов, подготовленных для интервью, не было таких, которые поднимали бы эту тему, и тем не менее она возникала в большинстве интервью и порождала длинные высказывания. Эту тему затрагивали как государственные служащие, так и сотрудники университетов.

С нашей точки зрения, слишком многие получают высшее образование... многие с дипломами о высшем образовании работают на должностях, которые не требуют этой квалификации (*государственный служащий*).

Диплом о высшем образовании по большей части стал бумажкой, которая не гарантирует, что ее владелец действительно получил знания во время учебы... нам необходимо восстановить статус диплома о высшем образовании (*преподаватель и администратор, МИСиС*).

Относительно высокий охват населения высшим образованием был устойчивой чертой советской системы высшего образования, и она только укрепилась в постсоветский период: в 1990-х годах показатели охвата соответствующих возрастных групп высшим образованием выросли вдвое. В это время все формы образования получали чрезвычайно скудное финансирование, и эти условия определили качество массового высшего образования, которое большинство интервьюируемых ассоциировали с кре-

денциализмом и низким уровнем обучения. В некоторых интервью отразились представления о двух основных траекториях обучения в системе высшего образования. По словам социолога из ВШЭ, «фактически у нас есть большое число выпускников с высокой самоэффективностью, но очень низким уровнем реальных навыков». Первая траектория: выпускники получают определенные знания и более или менее адекватную подготовку к трудовой деятельности, а на рынке труда для них есть варианты трудоустройства. Вторая траектория: у студентов формируются общие компетенции, в том числе навыки коммуникации и уверенность в себе, и они получают диплом, который не имеет для них особого значения с точки зрения профессиональной подготовки, при этом ценность приобретенных качеств снижается из-за слабого уровня образовательных программ и недостатков обучения. Важно, что в ходе обсуждений высшее образование оценивалось в рамках парадигмы человеческого капитала — некоторые респонденты назвали функцией второй траектории «социализацию». В большинстве случаев (не во всех) при этом подразумевалось, что речь идет об образовании низкого качества, о низкопробной замене должной подготовки к трудовой деятельности. Видимо, за многими высказываниями о функциях высшего образования по производству общественного блага, о его роли в воспитании гражданственности стоят не столь глубокие убеждения, как могло показаться. Выполнение этих функций получило отрицательную оценку в выразительной критике массового высшего образования.

Из высказываний участников исследования нельзя с определенностью заключить, в чем именно, по их мнению, состоит проблема: 1) в расширении доступа к высшему образованию до такой степени, что в вузы оказываются зачислены люди, которые не способны обучаться эффективно, 2) в предоставлении высшего образования слишком большому числу людей, не соответствующему количеству рабочих мест такого уровня квалификации на рынке труда, или 3) в развитии в России некачественного и плохо финансируемого массового высшего образования, которое никогда не сможет производить имеющие ценность общественные или частные блага, вне зависимости от степени охвата населения высшим образованием. Не исключено, что в этой смешанной логике сохраняется возможность существования в высшем образовании траектории «социализация», которая отличалась бы высоким качеством и создавала для общества блага, которые были бы признаны ценными всеми членами этого общества. Но эти три варианта часто смешивались между собой в высказываниях интервьюируемых. Любопытно, что низкая индивидуальная отдача от образования оказалась в числе наиболее часто упоминаемых признаков общей слабости системы. Боль-

шинство считают получаемые выпускником частные блага основным фактором в оценке ценности образования.

Среди участников опроса были те, кто утверждал, что на государство должна быть возложена обязанность отслеживать и совершенствовать стандарты учебных планов и обучения студентов и управлять ими. Два респондента из ВШЭ, не поддержавшие идею расширить функции государства в высшем образовании, вместо этого сделали акцент на совершенствовании регулирования сектора со стороны профессиональных ассоциаций.

#### 3.4. Измерение и финансирование экономических общественных благ

Несколько респондентов отметили, что общественные блага, производимые в сфере высшего образования, не являются постоянными, но изменяются в зависимости от времени и места, а также, возможно, в зависимости от дисциплины, размера учебного заведения и наличия масштабной исследовательской деятельности в вузе. Некоторые из них полагают, что в регионах, возможно, имеется более высокий потенциал для производства общественных благ, или, по крайней мере, что вклад отдельных учебных заведений в развитие общества и местной экономики более заметен в регионах, чем в Москве. Некоторые респонденты из ВШЭ обсуждали роль ВШЭ в формировании государственной политики в сфере образования и консалтинге, отметив, однако, что эта роль доступна не для всех университетов.

Вряд ли можно было ожидать от респондентов основательных и аргументированных предложений по методам измерения общественных благ в сфере высшего образования: для этой цели у них не было необходимых инструментов. «Не думаю, что есть убедительные способы измерить влияние образования на общество, но все считают, что такие способы существуют» (экономист из ВШЭ). Респонденты из МИСиС не проявили заметного интереса к вопросу о наблюдении и измерении общественных благ, но несколько респондентов из ВШЭ высказали свои идеи. По большей части эти идеи сводились к отслеживанию и измерению целенаправленного воздействия высшего образования на навыки, личностные качества, ценностные установки и карьерные успехи выпускников. Другими словами, они имеют в виду тщательную оценку влияния высшего образования как на индивидуализированные экстерналии общественных благ, так и на частные блага. Некоторые участники исследования обращали внимание на более высокий уровень толерантности у выпускников вузов в сравнении с людьми, не получившими высшего образования, или упоминали о результатах исследования, посвященного позитивному влиянию высшего образования на здоровье [McMahon, 2009]. Респонденты из МИСиС были особенно заинтересованы в мониторинге вклада вуза в управление страной, развитие общества и производства, который становится очевиден, если проследить, сколько выпускников МИСиС работают

на ведущих позициях в разных отраслях российской экономики. Выпускники, вошедшие в элиту российского общества, составляют важную часть маркетинговой стратегии МИСиС. Такие выпускники получают весомые частные блага в виде статуса и часто высокого дохода, при этом можно также утверждать, что система высшего образования вносит свой вклад в производство коллективного общественного блага, отбирая и обучая будущих лидеров.

Главная проблема измерения в этой сфере — это отслеживание более масштабных коллективных благ: такие характеристики, как потоки знаний, толерантность и социальное равенство в сфере высшего образования, возможно, удастся наблюдать и измерять только частично, с помощью отдельных индикаторов, а не как целостное явление. В этой сфере респонденты не смогли предложить убедительных вариантов решений.

При обсуждении финансирования общественных благ респонденты подчеркивали, что некоторые общественные блага, например музеи, не являются бесплатными. Участники исследования утверждают также, что, строго говоря, высшее образование никогда не было бесплатным, учитывая, что за него неизбежно вынуждены платить или студенты/семьи или налогоплательщики/государство. В паре интервью прозвучала мысль, что общественные блага производятся в сфере высшего образования как внешние эффекты, независимо от того, взимается ли плата за обучение. При этом интервьюируемые осознают, что в рамках платной образовательной системы сокращаются возможности создания и меняется характер определенных общественных благ. На вопрос о том, должно ли соотношение общественного и частного в финансировании высшего образования основываться на соотношении получаемых от высшего образования выгод общественного или частного характера, многие респонденты ответили отрицательно. Их ответы свидетельствуют о высокой доле скептицизма в отношении возможности строго следовать определению Самуэльсона, особенно при обсуждении коллективных общественных благ. Тем не менее два экономиста из ВШЭ уверенно подтвердили свою приверженность подходу Самуэльсона.

Учитывая, что сфера высшего образования в России не настолько интернационализирована, как большинство образовательных систем в странах Западной Европы и Восточной Азии, весьма неожиданным оказался акцент на глобальных перспективах в некоторых интервью. «[Высшее образование] способствует глобализации, позволяет нам жить в более глобальном мире, помогает стать более открытыми и понимать разные культуры, а также взаимодействовать с другими учеными и не изобретать колесо», — отметил специалист отдела международных программ

### 3.5. Глобальные и национальные общественные блага

ВШЭ. Возможно, акцент на глобализации в некоторых интервью отражает специфику выбранных для проведения исследования высших учебных заведений: международная ориентация в ВШЭ выражена гораздо сильнее, чем в большинстве вузов России. Однако обсуждение общественных благ, связанных с международными отношениями и интернационализацией, практически полностью было сфокусировано на обмене знаниями. Только один респондент затронул в беседе вопросы преподавания и обучения, а также подготовки к «мировому гражданству».

Говоря о знаниях как об общественном благе, несколько респондентов акцентировали внимание на их глобальном характере, на их характеристиках как ресурса, принадлежащего всему человечеству, ресурса, который не может быть искусственно ограничен рамками отдельных государств ни в нормативном плане, ни в практическом:

Прежде всего позвольте мне сказать, что, с моей точки зрения, не существует российской науки, американской науки или китайской науки. Есть лишь мировая наука... Национальной науки не существует, это абсурд (*математик из ВШЭ*).

Однако такой подход еще не стал универсальной практикой в проведении исследований. «Мы опубликовали множество статей в наших журналах. Но они не попадают в Web of Science. Они публикуются только на русском языке», — отметил представитель руководства МИСиС. Российское высшее образование и наука унаследовали советскую практику ограничения свободного международного обмена и сотрудничества. Они воспринимают мировые научные достижения, но препятствуют распространению результатов собственных работ, публикуя их на русском языке. Здесь сохраняется практика опубликования переводов зарубежных научных данных, и Россия сегодня представляет собой уникальное явление с точки зрения доли научно-исследовательской деятельности и технологических разработок, которые осуществляются на национальном языке. Один из представителей руководства ВШЭ отметил, что типичное для российского ученого восприятие глобальной среды сводится не к сотрудничеству и обмену знаниями, а к конкуренции с другими государствами. Предполагается, что российское высшее образование должно вносить вклад в укрепление позиций страны на мировой арене. «К сожалению, лишь немногие люди в университете и в правительстве рассматривают интернационализацию как общественное благо. Скорее, ее воспринимают как часть глобальной конкуренции». В этом отношении Россия во многом схожа с другими странами, но для других стран все-таки важна не только конкуренция, но и совместная работа, по крайней мере в науке. Как заявил социолог из ВШЭ, «ни в одном из универси-

тетов, с которыми мне доводилось сотрудничать, я не слышал, чтобы производство общественных благ обсуждалось как продукт международного сотрудничества». Интересное замечание прозвучало в интервью с сотрудником частно-государственного агентства: он отметил, что в постсоветский период Россия стала страной, в меньшей степени, чем прежде, ориентированной на глобальную перспективу:

Наш вклад [в производство глобальных общественных благ] нельзя назвать достаточным. Он не соответствует уровню наших возможностей и нашему потенциалу. Мы могли бы сделать больше. Разумеется, в советское время мы играли более заметную роль и приносили больше пользы на мировом уровне, чем сейчас (*государственный служащий*).

С точки зрения национальных интересов глобализация приносит не только преимущества, но и потери. Несколько респондентов отметили, что утечка мозгов обернулась вкладом в развитие сферы высшего образования в других странах, создав тем самым общественные блага для других и «общественное зло» для России. В процессе обмена знаниями также не всегда соблюдается баланс национальных интересов, распределение расходов не всегда соответствует распределению полученных преимуществ. Страны с развитыми научными системами отдают больше, чем получают. «Конечно, здесь мы сталкиваемся с так называемой проблемой безбилетника, и это действительно большая проблема. Одна страна платит, а весь мир получает преимущества» (экономист из ВШЭ). Однако нельзя не учитывать то обстоятельство, что страны с высоким уровнем развития науки наращивают так называемую мягкую силу, усиливают свое влияние вплоть до получения статуса мирового лидера путем производства общего знания. К примеру, один из социологов из ВШЭ посвятил большое высказывание критике процесса глобализации как фактической американизации мира.

Таким образом, в интервью находили свое выражение подспудно существующие актуальные или потенциальные противоречия между глобальными общественными благами и национальными общественными благами. В то же время сотрудники университетов, особенно ВШЭ, в целом критически относятся к тому, что они определяют как полузакрытый характер российского высшего образования. Того же мнения по этому вопросу придерживаются и государственные служащие. «Все внимание системы по-прежнему обращено на внутренние дела и сосредоточено на российских проблемах», — заявил один из них. Однако в интервью не прозвучало предложений, как можно было бы сделать систему высшего образования России более открытой. При этом представители университетов и государственные слу-

жащие возлагают друг на друга вину за недостаточную интернационализацию высшего образования.

### 3.6. Государство как общественное благо

В ходе исследования не возникло развернутых обсуждений общественных благ или общественного блага в политическом смысле, т. е. «общественного» как принадлежащего государственному сектору. Тем не менее в большинстве интервью так или иначе оказалась затронута тема государства. При этом ясно обозначились две разные и даже противоречивые точки зрения на роль государства вообще и в сфере высшего образования в частности. Большинство респондентов твердо придерживались позиций одного из двух противостоящих лагерей, но были и такие, кто черпал суждения из доводов, приводимых разными сторонами этого спора. Стало очевидно, что в основании этих двух точек зрения лежит разная политическая философия, что такое деление на два лагеря является краеугольным для российской политической среды и что эти две точки зрения по-разному определяют структуру высшего образования.

Позиция, особенно сильная в МИСиС, но представленная также и в ВШЭ, определяет роль государства в терминах, характерных для советской эпохи. В те времена государство планировало экономику и образование в краткосрочной и долгосрочной перспективе, определяло, какое количество специалистов требуется в каждой отрасли, выделяло соответствующее количество учебных мест, финансировало и жестко контролировало сферу высшего образования, а затем распределяло выпускников на рабочие места. Респонденты в ходе обсуждения ссылались на те или иные понятия и обсуждали различные элементы этой системы, однако никто из них не представлял советскую систему отношений между государством и высшим образованием в целом как желаемую норму или картину, существующую в настоящее время. Например, были те, кто утверждал, что государство должно обеспечивать стабильные условия работы для преподавателей и ученых, другие с ностальгией вспоминали невысокую, но достаточную заработную плату научных работников, а также уважение, которым они пользовались в обществе в советские времена. Хотя государство больше не распределяет выпускников по рабочим местам, некоторые респонденты считают необходимым на государственном уровне обеспечить связи между университетами и работодателями, чтобы возродить систему распределения. Один из представителей административного звена, не защищая в целом систему распределения, отметил, что роль государства должна заключаться в планировании реакции высших учебных заведений на запросы рынка.

Российские университеты... это завод по производству сотрудников для государства и общества. Да, это образова-

тельная система, которая готовит специалистов. Юристы, механики, инженеры — все они должны получить надлежащую подготовку, чтобы приступить к работе (*представитель администрации ВШЭ*).

Мы определяем потребность экономики и общества в выпускниках, прогнозируя потребности рынка, а затем предоставляем необходимое финансирование, чтобы выполнить этот заказ. Так я понимаю роль государства (*государственный служащий*).

С этих позиций высшее образование рассматривается скорее как управляемая компания, нежели как рынок конкурирующих между собой за студентов и престиж образовательных учреждений, как университеты в Америке. Высшее образование здесь видится общественным в обоих рассматриваемых смыслах и относится к квадранту 2 на рис. 1. Респонденты полагали, что поскольку высшее образование является общественным с политической точки зрения, оно является общественным и экономически и потому должно быть бесплатным.

И государственные служащие, и общественное мнение по-прежнему рассматривают государство как основного патрона системы высшего образования... 80% расходов университетов покрывает государство, поэтому университеты в значительной степени зависят от него... Многие рассматривают образование как общественное благо, и как таковое оно должно предоставляться бесплатно (*экономист из ВШЭ*).

Однако, как отметили некоторые участники исследования, в том числе один из государственных служащих, применение данной модели наталкивается на большую проблему: в отличие от советского периода российское правительство сегодня не занимается долгосрочным планированием. Государственные служащие видят себя представителями мощной и ответственной структуры, обеспечивающей финансирование и контроль, но действуют при этом в рамках краткосрочной перспективы и реактивны в своем политическом мышлении и в целом с легким сердцем переложили бы ответственность за ситуацию на рынке труда для выпускников на высшие учебные заведения.

Другую точку зрения на роль государства в сфере высшего образования, противоположную только что рассмотренной, можно определить как постсоветскую. Респонденты, придерживающиеся этих позиций, хотели бы снизить как ожидания в отношении государства, так и его фактическую роль и влияние на жизнь общества. Они выступают за дерегуляцию сферы высшего образования и других секторов, и некоторые из них готовы настаивать



вать на этом, даже если такие преобразования приведут к сокращению финансирования. Большинство респондентов признают за государством центральную и уникальную роль, однако среди приверженцев постсоветской модели есть те, кто считает государство всего лишь одним из стейкхолдеров в системе высшего образования наряду с другими. Сторонники этой модели критикуют практику государственного финансового контроля, протестуют против назначения ректоров государственными органами и высказывают опасения в отношении потенциальных вмешательств государства в учебный план и программу обучения.

В 1990-х государство пребывало в состоянии коллапса, поэтому правительство не могло вмешиваться в работу вузов и в то же время не могло финансировать новые важные начинания. Сейчас маятник движется в обратную сторону... При желании от государства можно получить много денег, но я считаю, что от этого нужно держаться как можно дальше (социолог из ВШЭ).

У государства очень тяжелая рука. И эта рука хороша только для закручивания самых больших болтов и гаек (представитель руководства ВШЭ).

Процитированные респонденты высказываются с рыночных позиций. Они опираются скорее на экономическое, чем на политическое определение общественных благ, считая высшее образование главным образом частным благом, и убеждены, что государство должно финансировать высшее образование только там, где рынок явно не справляется с его регулированием (*market failure*). «Большинство благ [приносимых высшим образованием], разумеется, не являются коллективными, они относятся к личным, индивидуальным», — отметил один из государственных служащих. Некоторые предпочитали говорить об общественных экстерналиях, внешних эффектах, возникающих при ведении рыночных транзакций, а не о больших или более целостных общественных благах. Тем не менее респонденты, поддерживающие постсоветскую модель, признают, что частный сектор бизнеса не проявляет активного интереса к финансированию высших учебных заведений в необходимом объеме. «На самом деле мы не получаем серьезного финансирования от бизнеса. В России просто нет традиции благотворительности», — подчеркнул представитель руководства ВШЭ. Семьи также не в состоянии оплачивать полную рыночную стоимость обучения в вузе. Поставить их перед такой необходимостью значило бы снизить доступность высшего образования для представителей малообеспеченных семей. Приверженцы этого подхода по-разному представляют себе, в какой степени рыночные отношения должны быть распро-

странены в сфере высшего образования, в частности они не единокорны в вопросе о существовании бесплатных учебных мест, но никто из них не выступал за полный уход государства из процесса формирования политики и процесса финансирования высшего образования.

Расхождение во мнениях участников данного исследования — проявление более глубоких разломов в российской политической культуре. Пока они сохраняются, консенсус относительно политической концепции общественного/частного не может быть достигнут. Не достичь согласия и в отношении экономики общественного/частного в сфере высшего образования, поскольку экономические взгляды каждого человека зависят от его политических представлений о роли, ограничениях и обязанностях государства.

Мы полагаем, что две противоположные позиции по вопросу роли государства, которые проявились в нашем исследовании, отражают существующее деление российского общества в целом на приверженцев советской картины мира 1980-х годов и представителей постсоветского взгляда на мир, который сформировался в весьма короткие сроки в 1990-х годах и был (и остается) во многих своих чертах близок к англо-американскому неолиберализму. Финансовый капитализм 1990-х, безусловно, оказал заметное влияние на Россию: произошла приватизация множества государственных активов, возникли новые рынки, а в вузах появилось огромное количество учебных программ в сфере бизнеса, экономики и юриспруденции. Однако он не привел к полной трансформации политической культуры или формированию стабильного и притягательного общества. В результате и в российском обществе, и в политике старое и новое блокируют друг друга.

История России раздроблена. Одни верят в одну версию истории, другие — совсем в другую (*историк из ВШЭ*).

Разделение общества отразилось и на системе высшего образования. В ней сложилась уникальная комбинация двух различных подходов. В российской системе высшего образования примерно равное количество бесплатных и платных учебных мест для студентов, в такой ситуации невозможно сформировать последовательную политику и систему обеспечения.

Мне не нравится, что в России лучшие студенты получают бесплатное образование, а другие платят за него, и в одной аудитории оказываются студенты платного и бесплатного отделений, у которых очень разное отношение к учебе в университете (*представитель руководства ВШЭ*).

### 3.7. Разделенная политическая среда, разделенная сфера высшего образования

С одной стороны, есть места для более академически успешных абитуриентов, которые финансируются государством. Среди этих студентов относительно высока доля тех, кто обучается на естественно-научных, технических и математических программах, хотя сложно сказать, насколько эти квалификации востребованы на современном рынке труда в России. Они как будто все еще готовятся обслуживать старую военно-индустриальную экономику. С другой стороны, существуют платные места, которые занимают абитуриенты с более низкими баллами, на этих местах обучаются преимущественно будущие специалисты в сфере экономики, бизнеса, юриспруденции, коммуникаций и других смежных областей для новой капиталистической экономики. Наличие платных мест, которое жизненно важно для вузов в отсутствие адекватного государственного финансирования, побуждает вузы действовать в духе предпринимательства. Итак, в одной части системы сохраняет свою всеобъемлющую роль государство, в другой главенствует рынок. В первом случае учебные программы и преподавание в высших учебных заведениях ассоциируются с общественным благом как в экономическом, так и в политическом смысле. Во втором преподавание и обучение становится частным благом как в экономическом, так и в политическом смысле, хотя и сопровождается возникновением общественных экстерналий.

Тем же противоречием характеризуется процесс интернационализации системы высшего образования. Постсоветский неолиберализм 1990-х годов не смог утвердить в России принцип открытых границ в таких нефинансовых областях, как наука и высшее образование, несмотря на значительную степень их глобализации в большинстве стран, а также на признание многими сотрудниками российских университетов, что знание — это глобальное общественное благо. Закрытые границы и непоследовательная политическая экономика высшего образования (как и в стране в целом), склонная к самоотрицанию, препятствуют развитию отрасли. В мире существует широкий спектр вариантов политических экономий, которые обеспечивают успешность системы высшего образования: от скандинавских высококачественных бесплатных систем с широким охватом населения до по большей части общественных систем, типичных для Швейцарии и Нидерландов; различные смешанные экономики в Канаде и Восточной Азии, а также стратифицированный рынок высшего образования в США, который сочетается со значительным федеральным финансированием исследований, обеспечивающим мировое лидерство США в этой сфере. Все эти системы демонстрируют согласованность (хотя и по-разному) в предоставлении образовательных программ, их финансировании и стимулировании, и все они интернационализированы.

Пока политические культуры 1980-х и 1990-х годов не будут поглощены новой внутренне согласованной системой, которая

выйдет за рамки текущих противоречивых практик, нам не удастся достичь ясного и устойчивого консенсуса в понимании общественного и частного, а также роли российского высшего образования как общественного блага и даже видов частных благ, которые производятся этой системой. В то же время обсуждение общественных и частных благ, производимых системой высшего образования в России, — это один из способов поразмышлять о реформе системы высшего образования.

1. Dewey J. (1927) *The Public and its Problems*. New York, NY: H. Holt. Reprinted by Ohio University Press.
2. Lukes S. (1973) *Individualism*. Oxford: Basil Blackwell.
3. Marginson S. (2016a). Private/Public in Higher Education: A Synthesis of Economic and Political Approaches // *Studies in Higher Education*. 13 Apr. <http://dx.doi.org/10.1080/03075079.2016.1168797>
4. Marginson S. (2016b) *Higher Education and the Common Good*. Melbourne: Melbourne University.
5. McMahon W. (2009) *Higher Learning Greater Good*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University.
6. Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD (2015). *Education at a Glance, 2015*. Paris: OECD.
7. Samuelson P. (1954) The Pure Theory of Public Expenditure // *Review of Economics and Statistics*. Vol. 36. No 4. P. 387–389.
8. Stiglitz J. (1999) Knowledge as a Global Public Good / I. Kaul, I. Grunberg, M. Stern (eds) *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University. P. 308–325.
9. Valimaa J. (2011) The Corporatization of National Universities in Finland / B. Pusser, K. Kempner, S. Marginson, I. Ordorika (eds) *Universities and the Public Sphere*. New York: Routledge. P. 101–119.

## Литература

## The Public Good Created by Higher Education Institutions in Russia

Author **Simon Marginson**

Professor of Higher Education, UCL Institute of Education, University College London, UK. Address: UCL Institute of Education, University College London, 20 Bedford Way, London WC1H 0AL, United Kingdom. E-mail: s.marginson@ucl.ac.uk

**Abstract** The public/private distinction is central to higher education but there is no consensus on the meaning of 'public'. Two different meanings are in use. Economic theory distinguishes non market goods (public) that cannot be produced for profit, from market-based activity (private). This provides a basis for identifying the minimum necessary public expenditure, but does not effectively encompass collective goods. In political theory 'public' is often understood as state ownership and/or control. This is more inclusive than the economic definition, and recognizes the scope for norms and policies, but lacks clear boundaries. The first part of the article synthesizes these two approaches, developing an analytical framework with four quadrants (civil society, social democracy, state quasi-market, commercial market) that can be used to categorise activities in higher education and research. The second part summarises the findings of 30 semi-structured interviews in the Russian government and two universities, conducted in 2013, concerning perceptions of public goods produced in Russian higher education. While most interviewees saw research as a global public good, they were divided in relation to teaching and learning. Some understood the education function as a public good in both the economic and political sense and wanted the government to take greater responsibility for improvement in higher education. Others saw higher education as a private good in the economic sense, and while they acknowledged the need for government because of market failure, wanted public intervention and regulation to be reduced. This division in thought about public/private paralleled the larger division between Soviet and neoliberal thinking in the Russian polity, and also the divided character of higher education, which is evenly split between free government administered places and a fee-paying student market.

**Keywords** higher education, funding of education, public good, private benefit, university mission, Paul Samuelson, John Dewey, Russia.

- References**
- Dewey J. (1927) *The Public and its Problems*. New York, NY: H. Holt. Reprinted by Ohio University Press.
- Lukes S. (1973) *Individualism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Marginson S. (2016a). Private/Public in Higher Education: A Synthesis of Economic and Political Approaches. *Studies in Higher Education*, 13 Apr. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/03075079.2016.1168797> (accessed 10 July 2017).
- Marginson S. (2016b) *Higher Education and the Common Good*. Melbourne: Melbourne University.
- McMahon W. (2009) *Higher Learning Greater Good*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University.
- OECD (2015) *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- Samuelson P. (1954) The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no 4, pp. 387–389.
- Stiglitz J. (1999) Knowledge as a Global Public Good. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century* (eds I. Kaul, I. Grunberg, M. Stern), New York: Oxford University, pp. 308–325.
- Valimaa J. (2011) The Corporatization of National Universities in Finland. *Universities and the Public Sphere* (eds B. Pusser, K. Kempner, S. Marginson, I. Ordorika), New York: Routledge, pp. 101–119.