

DOI: [10.14515/monitoring.2022.6.2277](https://doi.org/10.14515/monitoring.2022.6.2277)



Е. С. Абалмасова, А. А. Егоров

ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19: ОБЗОР ОПЫТА ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

Правильная ссылка на статью:

Абалмасова Е. С., Егоров А. А. Финансовая поддержка национальных систем высшего образования в период пандемии COVID-19: обзор опыта европейских стран // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2022. № 6. С. 130—153. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2022.6.2277>.

For citation:

Abalmasova E. S., Egorov A. A. (2022) Financial Support for National Higher Education Systems during the COVID-19 Pandemic: A Review of the Experience of European Countries. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 6. P. 130–153. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2022.6.2277>. (In Russ.)

Получено: 04.07.2022. Принято к публикации: 07.11.2022.

ФИНАНСОВАЯ ПОДДЕРЖКА НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ COVID-19: ОБЗОР ОПЫТА ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

АБАЛМАСОВА Екатерина Сергеевна — стажер-исследователь проектно-учебной лаборатории «Развитие университетов» Института образования, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия
E-MAIL: eabalmasova@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0003-4412-6599>

ЕГОРОВ Алексей Алексеевич — кандидат экономических наук, заместитель заведующего проектно-учебной лабораторией «Развитие университетов» Института образования, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия
E-MAIL: aegorov@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0002-5054-3498>

Аннотация. В работе анализируются меры финансовой поддержки, которые осуществлялись в разных национальных системах высшего образования в период пандемии COVID-19. Анализ базируется на кейсах восьми стран, в том числе России. Приводятся ключевые характеристики реализованных мер поддержки вузов и интервенций, в частности основные группы стейкхолдеров, на которые была направлена поддержка, характер интервенций с точки зрения их продолжительности, общий объем дополнительно выделенных финансовых ресурсов. Анализ кейсов дополняется обзором основных работ, посвященных тематике функционирования системы высшего об-

FINANCIAL SUPPORT FOR NATIONAL HIGHER EDUCATION SYSTEMS DURING THE COVID-19 PANDEMIC: A REVIEW OF THE EXPERIENCE OF EUROPEAN COUNTRIES

*Ekaterina S. ABALMASOVA*¹ — Research Assistant at the Laboratory for University Development, Institute of Education
E-MAIL: eabalmasova@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0003-4412-6599>

*Alexey A. EGOROV*¹ — Cand. Sci. (Econ.), Deputy Head of the Laboratory for University Development, Institute of Education
E-MAIL: aegorov@hse.ru
<https://orcid.org/0000-0002-5054-3498>

¹ HSE University, Moscow, Russia

Abstract. The paper analyzes the public financial support measures implemented in different higher education systems during the COVID-19 pandemic. The analysis is illustrated by the cases of eight countries, including Russia. In their paper, the authors present the key characteristics of the support measures and interventions, specifically, the main recipients of financial support, the duration of the interventions, and the overall amount of additional funds. The case analysis is complemented by a comprehensive review of the studies on the functioning of higher education systems during the pandemic mainly from the perspective of university funding.

разования во время пандемии, в том числе финансирования университетов.

Несмотря на то, что были рассмотрены относительно похожие друг на друга системы высшего образования, в период пандемии отсутствовала какая-либо единая модель дополнительной финансовой поддержки вузов. В рамках данной статьи предлагаются сравнительный анализ и типологизация мер поддержки вузов в период пандемии в разных национальных системах высшего образования, а также база данных о проведенных интервенциях для последующего анализа эффективности реализованных в период пандемии мер поддержки высшего образования.

Ключевые слова: финансирование вузов, COVID-19, государственная поддержка вузов, стейкхолдеры вузов, типология мер государственной поддержки вузов

Благодарность. Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ.

Введение

Результаты существующих исследований свидетельствуют о том, что объем и модели финансирования организаций высшего образования могут в значительной степени влиять на менеджмент в отдельных университетах [Jongbloed, Vossensteyn, 2001], структуру национальной системы высшего образования [Sörlin, 2007; Abankina, Abankina, Filatova, 2018], результативность и эффективность вузов [Bolli et al., 2016; Agasisti, Soncin, 2021] и другие характеристики их деятельности.

Пандемия COVID-19 существенно повлияла на финансовое положение университетов. Необходимость перевода учебного процесса в онлайн-формат потребовала от вузов значительных финансовых вложений в дополнительную IT-инфраструктуру и развитие компетенций профессорско-преподавательского состава. Кроме того, в большинстве национальных систем высшего образования произошел отток иностранных студентов, возникли трудности в прогнозировании

Despite the fact that the authors examined relatively similar higher education systems, results demonstrate no universal principle of additional funding for universities. The paper proposes a comparative analysis and typology of state support measures for universities during the COVID-19 pandemic in different national higher education systems. It also provides the database for further analysis of the efficiency of implemented support measures for higher education.

Keywords: university funding, COVID-19, state support measures, stakeholders of universities, typology of state support measures for universities

Acknowledgments. This article is an output of a research project implemented as part of the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE University).

приема на следующий учебный год, снизились доходы от НИОКР и научной деятельности. Это, в свою очередь, привело к ухудшению финансового положения большинства университетов и возникновению рисков для устойчивости их деятельности и развития. Правительства большинства стран мира начали разрабатывать и имплементировать различные политики и интервенции, направленные на финансовую поддержку организаций высшего образования.

Цель статьи — проанализировать меры финансовой поддержки университетов, реализованные в разных национальных системах высшего образования в период пандемии COVID-19. Для достижения этой цели в исследовании решаются две задачи. Во-первых, на основе анализа ключевых доступных на сегодняшний день исследований выявляются основные причины снижения финансовой устойчивости университетов в период пандемии. Во-вторых, анализируются и типологизируются меры, которые реализовывались в разных национальных системах высшего образования с целью поддержки финансовой устойчивости университетов. Этот анализ базируется на анализе кейсов восьми стран: России, Италии, Франции, Нидерландов, Португалии, Великобритании, Польши и Румынии. При анализе учитывались как качественные характеристики мер поддержки (особенности организации, основные целевые группы и др.), так и количественные (общий объем дополнительной финансовой поддержки, связанной с пандемией COVID-19, доля дополнительного финансирования в общем объеме государственных расходов на высшее образование).

Информация, используемая для описания представленных в статье кейсов, собиралась путем проведения опроса экспертов и исследователей в области высшего образования, представляющих включенные в выборку национальные системы высшего образования. Все участвовавшие в опросе эксперты являются сотрудниками университетов, исследовательских центров и экспертно-аналитических центров, занимающихся вопросами государственной политики в сфере высшего образования. Каждому страновому эксперту предлагалось заполнить таблицу, включающую в себя основную информацию о реализованных в стране мерах поддержки университетов за исследуемый период — дата принятия решения о реализации меры поддержки, дата начала ее имплементации, тип меры поддержки, описание сути меры поддержки, объем средств, выделенных на реализацию меры поддержки. Шаблон таблицы, предложенной экспертам для заполнения, представлен в приложении 1. Сбор данных осуществлялся в период с июня 2021 г. по январь 2022 г. Данные собирались на уровне отдельных интервенций, которые осуществлялись правительствами стран с целью финансовой поддержки университетов. В среднем на каждую страну, включенную в анализ, приходится по 16,2 таких интервенций, что позволяет нам анализировать 130 финансовых интервенций в сфере высшего образования в рамках заданного периода времени. Данные интервенции анализировались с точки зрения групп стейкхолдеров, на поддержку которых они были направлены (студенты, сотрудники вузов и др.); характера поддержки (текущие расходы вузов; капитальные расходы вузов) и ее продолжительности (долгосрочная, краткосрочная).

Результаты анализа свидетельствуют о том, что включенные в выборку национальные системы высшего образования неоднородны как по объемам допол-

нительно выделенных финансовых ресурсов, так и по количеству регулирующих воздействий, а также механизмам их реализации. При этом большая часть интервенций была направлена на финансовую поддержку студентов и проведение научных исследований. Также распространенной практикой стало выделение дополнительных субсидий, которые вузы могли тратить на свое усмотрение. Относительно реже встречаются целевые меры поддержки сотрудников университетов.

Обзор литературы

Правительства большинства стран независимо от существующих в них политических традиций и конституционных механизмов играют решающую роль в управлении системами высшего образования [OECD, 2020]. Государственное финансирование высшего образования, его объемы и механизмы распределения считаются одними из главных рычагов государственной политики [van Vught, de Boer, 2015]. Результаты различных исследований показывают, что схема распределения государственных средств, в рамках которой функционируют университеты, оказывает существенное влияние на разные аспекты деятельности университетов, в том числе результативность деятельности [Agasisti et al., 2022], эффективность управленческих практик и внутреннего распределения и использования финансовых ресурсов [Liefner, 2003; Sexton, Comunale, Gara, 2012], неравенство и доступность высшего образования [Malinovskiy, Shibanova, 2022].

Пандемия COVID-19 помимо кризиса в области здравоохранения привела к экономическому кризису и поставила перед беспрецедентными вызовами все сектора экономики. Сектор высшего образования не стал исключением: пандемия не только нарушила привычный режим работы колледжей и университетов, но и стала причиной потери их доходов и увеличения расходов [Jensen, Marinoni, van't Land, 2021].

В обзор литературы вошли доклады и обзоры, выпущенные такими международными организациями, как UNESCO, OECD, World Bank, Lumina Foundation, а также крупными ассоциациями университетов — Международной ассоциацией университетов (International Association of Universities), Европейским сообществом экспертов в области экономики образования (European Expert Network on Economics of Education) и Европейской ассоциацией университетов (The European University Association), фокус исследований которых направлен на вопросы финансирования университетов и их финансовой устойчивости.

Исследовательские статьи отбирались по ключевым словам на английском (higher education, university, COVID-19, pandemic, state funding, state policy, financial aid, financial strategy, policy response) и на русском (высшее образование, университеты, финансирование вузов, последствия пандемии для вузов, финансовая устойчивость университетов) языках.

На основании анализа докладов и обзоров, посвященных эффектам пандемии COVID-19 на финансирование высшего образования [Marinoni, van't Land, Jensen, 2020; Salmi, 2020; Estermann et al., 2020b; Jensen, Marinoni, van't Land, 2021; OECD, 2021; UNESCO, 2021], ниже мы рассматриваем более подробно, какие аспекты деятельности университетов оказались под угрозой устойчивости и развития вследствие финансового воздействия пандемии.

Образовательная деятельность

В части студенческой мобильности карантинные меры потребовали дополнительных затрат на репатриацию студентов, компенсацию за отмененные учебные поездки и зарубежные стажировки. Некоторые университеты столкнулись с дополнительными расходами из-за требований к транспортировке и самоизоляции студентов, находящихся на стажировках [Estermann et al., 2020b].

Кроме того, в результате задержек с оформлением виз, проблем с наличием окончательных академических результатов выпускников школ для выполнения вступительных требований университетов, а также неуверенности абитуриентов и их родителей сократилась численность приема иностранных студентов осенью 2020 г. Таким образом, многие университеты недополучили соответствующий доход от платы за обучение иностранных студентов. Некоторые университеты также понесли дополнительные убытки, связанные с возмещением платы за обучение [ibid.]. В то же время возросло количество местных студентов: из-за ограничений на международную мобильность студенты отдавали предпочтение университетам в родных странах и городах. Более того, возможности дистанционного обучения также привлекли к получению высшего образования более взрослую возрастную когорту [UNESCO, 2021]. Итоговое «сальдо» численности приема в 2020/2021 учебном году не поддавалось прогнозированию.

Резкий переход на дистанционное обучение требовал значительных инвестиций в IT-системы, аппаратное и программное обеспечение (например, покупку лицензий), приобретение или модернизацию LMS, а также дополнительные расходы на персонал, связанные с переводом образовательного процесса в онлайн [Salmi, 2020; Estermann et al., 2020b; OECD, 2021; UNESCO, 2021].

Исследовательская деятельность

В рамках научно-исследовательской деятельности финансовые убытки университетов были связаны с потерей контрактов на проведение исследований, задержками в выполнении срочных исследовательских проектов, потерей неиспользованных исследовательских материалов, отменой международных конференций и воркшопов [Marinoni, van't Land, Jensen, 2020; UNESCO, 2021].

Кадры

Прием персонала из других также принес финансовые убытки, поскольку сотрудники, подписавшие контракты, не смогли приступить к работе из-за ограничений на поездки и карантина [Estermann et al., 2020b].

Инфраструктура

В результате пандемии увеличились расходы университетов из-за задержек с инвестиционными проектами и завершением строительства новых зданий. Кроме того, ограниченный доступ к зданиям и сооружениям во время изоляции потребовал разработки новых процедур управления и технического обслуживания помещений и оборудования. Некоторые университеты также возмещали студентам стоимость проживания в общежитиях [Jensen, Marinoni, van't Land, 2021].

Таким образом, пандемия затронула практически все виды деятельности университетов (образовательную, научно-исследовательскую, международную

с точки зрения академической мобильности студентов и приема иностранных сотрудников, финансовую с точки зрения потери доходов и увеличения расходов по основным видам деятельности), а также их основных стейкхолдеров, в первую очередь студентов и преподавателей. Важно отметить, что эффект пандемии неоднороден, то есть системы высшего образования разных стран были затронуты по-разному и в разное время в зависимости от структуры доходов университетов и применяемых в стране моделей финансирования системы высшего образования [ibid.]. Например, вопрос платы за обучение особенно важен для университетов, в которых этот вид дохода составляет значительную часть бюджета. Страны с высокой долей доходов от оплаты обучения иностранными студентами (например, европейские страны, такие как Ирландия, Великобритания, Бельгия, Нидерланды) уже сейчас испытывают негативные краткосрочные эффекты пандемии, связанные с оттоком иностранных студентов [Salmi, 2020; Bolton, Hubble, 2021]. Эффект от таких потерь доходов из внебюджетных источников еще больше усиливается в системах, в которых государственное финансирование университетов в течение нескольких лет находилось под давлением [Estermann et al., 2020a].

Системы высшего образования, которые в основном финансируются государством и не испытывали недофинансирования, оказались менее уязвимыми к воздействию пандемии. Согласно докладам [UNESCO, 2021] и [OECD, 2021], в большинстве систем высшего образования, в которых государственное финансирование является основным источником доходов (например, страны Европы, Россия), непосредственные финансовые и экономические последствия пандемии в краткосрочном периоде оказались относительно умеренными. Это объясняется тем, что правительствам таких стран в краткосрочной перспективе легче увеличить государственные расходы и государственный долг для защиты сектора высшего образования, что позволило их университетам избежать сокращения бюджета [Salmi, 2020]. По разным оценкам, до 59% правительств стран ОЭСР и их партнеров [OECD, 2021] пересмотрели государственное финансирование в 2019/2020 учебном году в сторону увеличения, 68% [ibid.] выделили дополнительное финансирование в 2020/2021 учебном году по сравнению с предыдущим годом.

Вместе с тем в некоторых докладах отмечается, что опыт финансового кризиса 2008 г. показывает, что пандемия будет иметь отсроченный эффект на объемы государственного финансирования [Estermann et al., 2020a; Rosinger et al., 2022].

Так, за первые два года после начала кризиса 2008 г. большинству европейских государств удалось нарастить объемы государственного финансирования. Однако в долгосрочном периоде прирост сменился падением, и многие системы высшего образования оказались недофинансированными [Estermann et al., 2020a]. Аналогичный сценарий эксперты ожидают в текущей ситуации: существует значительный риск того, что объемы государственного финансирования будут уменьшаться в ближайшие два-четыре года, когда реализуются долгосрочные последствия экономического кризиса. При этом высшее образование подвержено большим рискам по сравнению, например, с дошкольным или школьным образованием [Rosinger et al., 2022]. Сокращение государственного финансирования уже можно наблюдать в США: в 2021 г. по сравнению с предыдущим годом государственное финансирование сократилось на 1,7 млрд долларов, то есть на 1,8% [Kelchen, Ritter, Webber, 2021].

По мнению экспертов Европейской ассоциации университетов, сокращение государственного финансирования университетов повлечет за собой новую волну усиления конкуренции вузов за государственные ресурсы [Estermann et al., 2020a; Agasisti, Soncin, 2021]. В связи с этим важными задачами регуляторов в сфере высшего образования становится мониторинг изменений баланса государственного финансирования между фиксированными грантами и финансированием на конкурсной основе, а также тщательный отбор показателей для формульного финансирования во избежание крупных диспропорций, вызванных значительными изменениями переменных затрат (например, количества студентов или исследовательских проектов) при прежней необходимости покрывать постоянные расходы (инфраструктура, заработная плата персонала и т.д.).

Несмотря на негативные прогнозы относительно динамики государственного финансирования, этот источник остается основным для многих европейских систем высшего образования, а также для России [Klyachko et al., 2021].

В краткосрочном периоде после пандемии государственные органы стали главным источником финансовой, информационной, а также юридической поддержки университетов. Хотя эксперты отмечают, что большинство государственных органов сталкиваются с трудностями в точной количественной оценке дополнительного финансирования (например, из-за того, что решения принимались в срочном порядке на различных национальных или региональных уровнях [Salmi, 2020; De Witte, Smet, 2021]), самыми часто используемыми финансовыми мерами поддержки в разных докладах называют выделение большего количества мест обучения; инвестиции в цифровую и физическую инфраструктуру, необходимые для плавного перехода к онлайн-обучению; экстренную финансовую помощь студентам, испытывающим финансовые трудности; финансирование исследований, связанных с COVID-19 [Salmi, 2020]. В некоторых странах были также приняты нормативные акты и поправки в действующее законодательство для установки особых правил по организации деятельности университетов (например, проведение экзаменов, верификации онлайн-квалификаций).

Меры поддержки, введенные государственными органами на текущем этапе, могут в полной мере отразиться на деятельности университетов в течение нескольких лет. Предыдущий опыт показывает, что некоторые из мер, принятых в ответ на кризис 2008 г., часто сохранялись или даже расширялись в долгосрочной перспективе. Крайне важно, чтобы меры реагирования осуществлялись с полным осознанием возможных долгосрочных последствий для финансирования и институциональной автономии [Estermann et al., 2020a].

Следующий раздел, посвященный анализу кейсов отдельных систем высшего образования, более детально иллюстрирует те меры поддержки вузов, которые разрабатывались и реализовывались в рассматриваемых странах.

Используемые данные и подход к анализу

Данные для описания кейсов собирались из открытых источников, а также путем прямых запросов экспертам в сфере высшего образования в выбранных странах. Период сбора данных — с июня 2021 г. по январь 2022 г. Все интервенции, информация о которых была собрана, были реализованы в период с марта 2020 г.

по декабрь 2021 г. Для анализа выбраны Россия, Италия, Франция, Нидерланды, Португалия, Великобритания, Польша и Румыния. Выбор обусловлен следующим. Во-первых, все эти страны серьезно пострадали от пандемии и были вынуждены экстренно переводить работу университетов в онлайн-формат. Во-вторых, мы стремились включить в число рассматриваемых кейсов наиболее отличающиеся друг от друга европейские системы высшего образования. В частности, в нашей выборке представлены национальные системы высшего образования в значительной степени различные по размеру, уровню автономии образовательных организаций, уровню централизации (управление на национальном или региональном уровне), доле частного сектора в системе высшего образования.

Количество интервенций, а также их суммарный и относительный объем представлены в таблице 1.

Таблица 1. Количество интервенций, направленных на финансовую поддержку вузов в выбранных странах, а также их суммарный объем

Страна	Количество интервенций, данные о которых были собраны	Суммарный объем интервенций, млн евро	Отношение объема дополнительной поддержки к общим государственным расходам на высшее образование, %
Россия	9	205,3	3,7
Италия	22	1334,1	5,1
Франция	20	235,4	2,2
Нидерланды	11	680,2	2,3
Португалия	5	12,9	1,4
Великобритания	22	987,3	2,0
Польша	26	28,5	0,55
Румыния	15	255	16,4

Для описания кейсов использовалась структура, состоящая из шести блоков. Первый блок показывает общий характер изменений финансирования высшего образования, связанных с пандемией COVID-19, и включает в себя общее описание произошедших изменений финансирования. Второй блок описывает характер поддержки университетов и отражает преимущественный тип реализованных мер поддержки с точки зрения разделения на монетарную (например, прямые субсидии университетам, которые они могли использовать по своему усмотрению) и немонетарную (предполагающую, например, предоставление университетам на безвозмездной основе доступа к различным цифровым платформам, необходимым для организации учебного процесса в онлайн-формате). Следующий блок определяет группы стейкхолдеров, на которые была направлена дополнительная финансовая поддержка (преподаватели, студенты и др.). Четвертый блок посвящен целевому назначению поддержки. Здесь различаются адресные меры и нецелевые субсидии организациям высшего образования, которые они могли использовать на свое усмотрение (покрытие текущих рас-

ходов). В пятом блоке рассматривается *характер дополнительной поддержки с точки зрения продолжительности*, предполагающий различие дополнительного финансирования долгосрочного характера и разовых мер поддержки. Кроме того, в данном блоке представлено общее количество реализованных мер поддержки. Наконец, заключительный блок — *количественные характеристики реализованных мер поддержки*. В частности, такие показатели, как общий объем дополнительно выделенных финансовых ресурсов и отношение объема дополнительно выделенных финансовых ресурсов к общим государственным расходам на высшее образование в данной стране.

Это обобщенная структура описания кейсов, из-за чего могут быть упущены некоторые национальные особенности рассматриваемых систем высшего образования. Однако она позволяет получить общее представление о том, как правительства разных стран поддерживали университеты, провести сравнительный анализ, а также выявить ключевые различия между рассматриваемыми странами.

Результаты анализа

Представленные в данном разделе результаты базируются на результатах проведения опроса экспертов в сфере высшего образования, а также на данных из открытых источников. Для Франции, Португалии и Великобритании отсутствуют значения показателя, отражающего долю мер поддержки от общих государственных расходов на высшее образование, так как для этих стран на момент проведения анализа отсутствовали данные об общих расходах на высшее образования за рассматриваемый период.

Кейс 1. Россия

Общий характер изменений финансирования. Дополнительная поддержка российских вузов в период пандемии COVID-19 носила преимущественно косвенный характер, когда Министерство науки и высшего образования РФ оказывало вузам различную помощь неденежного характера. При этом в течение пандемии не менялись принципы финансирования организаций высшего образования. Некоторое исключение здесь может составить лишь решение об увеличении норматива финансирования для медицинских вузов.

Характер поддержки университетов. В открытых источниках упоминается лишь два раунда выделения прямых субсидий (в июне и декабре 2020 г. в сумме 9,6 млрд руб. и 6,0 млрд руб. соответственно), когда Министерство науки и высшего образования РФ поддерживало университеты, которые оказались в наиболее сложном положении. В остальном доминировали немонетарные меры поддержки, предполагающие, например, предоставление бесплатного доступа к онлайн-курсам ведущих вузов, бесплатный доступ к различным IT-сервисам и пр.

Группы стейкхолдеров, на которые была направлена поддержка. Большая часть мер поддержки была направлена на помощь университетам как организациям, однако реализовывались отдельные меры, направленные на поддержку сотрудников вузов (например, организация централизованной службы поддержки по использованию цифровых платформ), а также студентов/домохозяйств (субсидирование процентных платежей по образовательным кредитам).

Целевое назначение поддержки. В открытых источниках отсутствует информация о том, предписывалось ли вузам тратить полученные в виде дополнительных субсидий средства определенным образом.

Характер дополнительной поддержки с точки зрения продолжительности. Реализуемые меры поддержки носили скорее краткосрочный характер. Общее количество реализованных мер поддержки — 9.

Размер дополнительной финансовой поддержки. Суммарный объем выделенных субсидий — 15,6 млрд руб., что составляет около 3,7 % от общих государственных расходов на высшее образование в 2020 г.

Кейс 2. Италия

Общий характер изменений финансирования. Основным инструментом поддержки итальянских университетов во время пандемии стало создание специального фонда, средства которого направлялись как на помощь отдельным организациям высшего образования, так и на адресную поддержку студентов. Чаще всего поддержка представляла собой прямые адресные субсидии из этого фонда. При этом отсутствовали какие-либо изменения базовых принципов и механизмов финансирования высшего образования.

Характер поддержки университетов. Главный используемый подход — адресная поддержка отдельных стейкхолдеров университетов. Применялись преимущественно прямые субсидии (исключение составляет лишь одна неометарная мера, предполагающая отсрочку платежей студентов по штрафам за нарушение финансовых обязательств), которые в большинстве своем носили адресный характер.

Группы стейкхолдеров, на которые была направлена поддержка. Практически все основные группы стейкхолдеров — студенты и их семьи, аспиранты, преподаватели и исследователи в университетах. При этом наибольшее внимание уделялось студентам и аспирантам. В частности, оказывалась адресная помощь с арендой жилья, закупкой персональных устройств, необходимых для доступа к IT-инфраструктуре вуза, продление на три месяца стипендий аспирантам после завершения ими образовательных программ аспирантуры.

Целевое назначение поддержки. Те субсидии, которые направлялись вузам как организациям, могли использоваться ими по своему усмотрению для решения наиболее острых проблем.

Характер дополнительной поддержки с точки зрения продолжительности. Все обнаруженные в открытых источниках меры поддержки носили краткосрочный характер. Меры поддержки были достаточно многочисленны, всего удалось выявить 22 отдельные меры.

Размер дополнительной финансовой поддержки. Общий объем дополнительной финансовой поддержки в 2020 г. — 367 млн евро, что составляет 2,9 % от общих государственных расходов на высшее образование в том же году. Общий объем дополнительной поддержки в 2021 г. составил 958 млн евро, или 7,3 % от общих государственных расходов на высшее образование в этом году.

Кейс 3. Франция

Общий характер изменений финансирования. Ключевая характеристика мер поддержки высшего образования в период пандемии COVID-19 во Франции состоит в том, что подавляющее большинство мер было ориентировано на адресную помощь студентам. При этом основные механизмы и принципы государственного финансирования высшего образования не изменились.

Характер поддержки университетов. Главный используемый подход — адресное распределение прямых субсидий.

Группы стейкхолдеров, на которые была направлена поддержка. Практически 100 % обнаруженных мер поддержки были связаны с адресной финансовой помощью студентам. В частности, выделялись финансовые ресурсы студентам на еду и закупку компьютеров; дополнительные выплаты студентам, которые потеряли работу из-за пандемии; заморозка платежей за обучение, а также арендной платы в университетских кампусах; создание новых рабочих мест для студентов. Единственная обнаруженная мера, направленная на университеты в целом и преподавателей, — финансовая поддержка проектов по разработке методов гибридизации обучения в высшем образовании.

Целевое назначение поддержки. Сочетание прямых выплат, которые студенты могли использовать на свое усмотрение, и целевой поддержки (например, покупка компьютеров и еды, оплата аренды жилья, оплата обучения).

Характер дополнительной поддержки с точки зрения продолжительности. Все рассмотренные меры поддержки носили краткосрочный характер.

Размер дополнительной финансовой поддержки. Общий размер дополнительной финансовой поддержки составил более 280 млн евро.

Кейс 4. Нидерланды

Общий характер изменений финансирования, связанных с пандемией COVID-19. Нидерланды предложили довольно широкий комплекс разнообразных мер поддержки вузов как организаций и студентов во время пандемии. Изменений в принципах финансирования выявлено не было, в 2020—2021 гг. наблюдалось выделение дополнительных финансовых средств.

Характер поддержки университетов. Среди мер поддержки преобладает прямое финансовое субсидирование вузов как организаций (субсидия для найма временного вспомогательного персонала в 2020 г., увеличение объемов государственного финансирования в 2021—2022 г.) и студентов (пособие на оплату обучения, компенсация потери дополнительной стипендии). Для студентов также были предусмотрены меры немонетарной поддержки: продление проездного билета, увеличение суммы образовательного кредита.

Группы стейкхолдеров, на которые была направлена поддержка. Поддержка была в основном направлена на студентов и вузы в целом. Косвенно был затронут рынок труда: за счет субсидии для найма временного вспомогательного персонала были созданы дополнительные рабочие места (предложение на рынке труда).

Целевое назначение поддержки. Дополнительные денежные средства, полученные вузами за счет увеличения объемов гос. финансирования, предназначены для компенсации расходов вузов, связанных с мерами предотвращения задержек

образовательного процесса, а также потери доходов, обусловленных сокращением платы за обучение в 2021/2022 учебном году, то есть вузы могли использовать их по своему усмотрению. Однако часть дополнительных денег, выделенная в рамках Национальной образовательной программы, имеет целевое назначение. Так, 162 млн евро было направлено на поддержку 20 тыс. исследователей (в основном PhD по временным контрактам) для завершения исследований и компенсацию задержек (например, ограниченного доступа к лабораториям или ограничениям по сбору данных). Кроме того, было выделено отдельное финансирование для борьбы с задержками в образовательном процессе и отсевом на программах подготовки педагогических кадров.

Характер дополнительной поддержки с точки зрения продолжительности. Многие меры поддержки, предложенные в 2020 г., в 2021 г. были продлены на более длительный срок. Например, меры финансовой и немонетарной поддержки студентов — пособие на оплату обучения, продление проездного билета, повышение суммы образовательного кредита. Увеличение объемов гос. финансирования рассчитано на 2021—2022 гг.

Размер дополнительной финансовой поддержки. Общий объем дополнительной финансовой поддержки в 2020 г. — 35,2 млн евро, что составляет 0,24 % от общих государственных расходов на высшее образование в 2020 г. В 2021 г. объемы выделенных субсидий значительно увеличились и составили 645 млн евро (4,34 % от общих государственных расходов на высшее образование).

Кейс 5. Португалия

Общий характер изменений финансирования, связанных с пандемией COVID-19. В Португалии изменений в принципах финансирования выявлено не было, в 2020—2022 гг. Фонд науки и технологий выделил дополнительные финансовые средства на поддержку научно-исследовательских проектов и инициатив, так или иначе связанных с изучением пандемии COVID-19.

Характер поддержки университетов. Меры поддержки в основном представляют собой исследовательские гранты, учрежденные Фондом науки и технологий при поддержке других организаций (например, Агентства клинических исследований и биомедицинских инноваций или Государственного секретариата по вопросам гражданства и гендерного равенства): Research 4 COVID-19 (поддержка проектов, направленных на быстрое внедрение инновационных решений, отвечающих потребностям, с которыми страна сталкивается в борьбе с пандемией, а также переориентацию деятельности подразделений НИОКР), Gender Research 4 COVID-19 (поддержка проектов и инициатив о влиянии чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, вызванной COVID-19, на гендерное неравенство, в том числе на рынке труда, насилие в отношении женщин и насилие в семье), AI 4 COVID-19 (поддержка проектов в области науки о данных и искусственного интеллекта, способствующих улучшению реагирования органов государственного управления на воздействие COVID-19 и будущих пандемий), Doctorates 4 COVID-19 (поддержка исследований студентов PhD, направленных на изучение пандемии COVID-19 и вируса-возбудителя, SARS-CoV-2). Помимо исследовательских грантов, Фонд предоставляет университетам и политехническим вузам грант на проведение

летних школ и стажировок («Summer with science»), направленных на популяризацию науки и укрепление ее связи с высшим образованием и обществом, а также экономическую и социальную стабилизацию после пандемии COVID-19.

Группы стейкхолдеров, на которые была направлена поддержка. Основными получателями грантов являются вузы (исследователи и PhD-студенты, а также преподаватели и сотрудники научно-исследовательских подразделений).

Целевое назначение поддержки. Денежные средства, выделенные в рамках исследовательских грантов, должны быть расходованы на нужды проектов: на заработную плату научных сотрудников и стипендии студентов, приобретение товаров и услуг, научно-техническое оборудование, операционные расходы, а также демонстрацию, продвижение и распространение результатов исследований.

Выделенные в рамках гранта «Summer with science» денежные средства предписывается использовать строго на организацию исследований в летних школах, стипендии студентов-участников и обучение сотрудников учебных заведений для выполнения и достижения целей и работ, описанных в ходе летней школы (расходы на обучение не могут превышать 30% от размера стипендий участвующих студентов).

Характер дополнительной поддержки с точки зрения продолжительности. Сбор заявок на исследовательские гранты в рамках проектов Research 4 COVID-19, Gender Research 4 COVID-19, AI 4 COVID-19 и Doctorates 4 COVID-19 был запущен один раз весной-летом 2020 г. Предполагаемые сроки реализации поддержанных проектов варьируются от 4 до 36 месяцев, сроки реализации проектов студентов PhD составляют год с возможностью продления до двух лет. Сбор заявок на грант на проведение летних школ реализуется каждое лето, начиная с 2020 г.

Таким образом, дополнительная финансовая поддержка с точки зрения продолжительности носит характер одноразовых выплат.

Размер дополнительной финансовой поддержки. Общий объем дополнительной финансовой поддержки в 2020 г. составил 12,9 млн евро.

Кейс 6. Великобритания

Общий характер изменений финансирования, связанных с пандемией COVID-19. В Великобритании инициативу проявили университеты. Они направили правительству документ, в котором изложили финансовые риски, с которыми сталкивается сектор высшего образования, и запросили пакет поддержки в размере 2 млрд фунтов стерлингов. В ответ правительство предложило пакет мер поддержки университетов и студентов. Важно отметить, что заявленные меры не включают дополнительного финансирования, а только позволяют получать денежные средства раньше назначенного срока и более гибко ими распоряжаться. Дополнительное финансирование было выделено в следующих более точечных пакетах поддержки (второй пакет поддержки включает в себя меры по поддержке исследовательской деятельности; финансирование, связанное с ростом численности приема в университеты; финансовую помощь студентам, испытывающим финансовые трудности).

Характер поддержки университетов. Правительство Великобритании предложило комплекс разнообразных мер как в виде прямых субсидий, так и в виде косвенной поддержки.

Прямые субсидии, например, были выделены в рамках пакета поддержки исследовательской деятельности вузов (финансирование продления грантов на разработку инновационных исследовательских проектов UKRI). В форме прямой субсидии было также выделено дополнительное финансирование для покрытия расходов университетов, связанных с увеличением численности приема на медицинские специальности, сестринское дело, STEM и другие дорогостоящие специальности, жизненно важные для социальных нужд и экономики страны. Кроме того, дополнительное финансирование от государства опосредованно через вузы получили студенты, сталкивающиеся с финансовыми трудностями.

Косвенными денежными мерами поддержки можно назвать финансовые меры из первого пакета поддержки университетов и студентов. Для того чтобы снизить финансовое давление, вызванное недостатком денежных средств, государство заранее выделило университетам деньги на финансирование исследований (для обеспечения продолжения исследовательской деятельности во время кризиса) и взносов по образовательным кредитам (обязательства по кредиту, проценты, взимаемые со студентов и сроки платежей для студентов остаются прежними). Кроме того, косвенными мерами поддержки являются: 1) право университетов подавать заявки на программы государственной поддержки, включая поддержку бизнес-кредитов; 2) право получить доступ к Схеме сохранения рабочих мест в связи с коронавирусом, чтобы сохранить рабочие места сотрудников, в том числе с краткосрочными контрактами; 3) доступ к ряду государственных грантов и долгосрочных кредитов под низкие проценты, покрывающих до 80% потерь их доходов, вызванных ожидаемым сокращением числа иностранных студентов (предполагается, что полученные денежные средства должны идти на финансирование исследований); 4) право использовать собственные средства на увеличение университетских фондов для студентов, испытывающих финансовые трудности.

Важно отметить, что Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия, будучи административно-политическими частями Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, предлагают также собственные меры поддержки вузам и студентам (как непосредственно от лица правительства, так и через фонды).

Группы стейкхолдеров, на которые была направлена поддержка. Меры поддержки в основном были направлены на университеты. Меры поддержки студентов и сотрудников вузов опосредованы через университеты, то есть вузы самостоятельно оказывали им поддержку, исходя из предписаний правительства.

Целевое назначение поддержки. Дополнительные денежные средства имеют целевое назначение. Так, субсидию на исследовательскую деятельность можно расходовать на заработную плату исследователей, лабораторное оборудование и полевые работы. Дополнительное финансирование, связанное с увеличением численности приема, выделено на капитальные расходы (для поддержки инфраструктуры, необходимой для размещения дополнительных студентов, набранных в результате изменений в политике). Дополнительные денежные средства, выделенные на поддержку нуждающихся студентов, также подлежат распределению в соответствии с определенными принципами, утвержденными Управлением по делам студентов, единым для всей страны исполнительным вневедомственным государственным органом Министерства образования.

Денежные средства, полученные от косвенных мер поддержки, университеты могут тратить в соответствии со своими нуждами.

Характер дополнительной поддержки с точки зрения продолжительности. Субсидии на образовательную и исследовательскую деятельность носят характер одноразовых выплат.

Размер дополнительной финансовой поддержки. Общий объем дополнительной финансовой поддержки в 2020—2021 гг. составил 987,3 млн евро.

Кейс 7. Польша

Общий характер изменений финансирования, связанных с пандемией COVID-19. В Польше пандемия COVID-19 не вызвала изменений в принципах финансирования. Министерство образования и науки предоставило пакет мер поддержки вузов и студентов.

Характер поддержки университетов. Основной мерой поддержки польской системы высшего образования стали прямые субсидии вузам как организациям. Так, в 2021 г. государство выделило дополнительное финансирование, направленное на поддержку государственных и негосударственных университетов с точки зрения качества образования. Кроме того, университетам, проводящим исследования и разработки, связанные с противодействием COVID-19, в 2020 г. также были выделены государственные субсидии. Среди университетов — Академия художеств в Щецине, Гданьский университет (на создание лаборатории для изучения вируса SARS-CoV2), Институт генетики человека Польской академии наук (на лабораторию диагностики COVID-19), Университет им. кардинала Стефана Вышинского (на проект «Смягчение последствий пандемии среди групп высокого риска — лиц старше 60 лет»), Варшавский университет (на разработку эпидемиологической модели развития эпидемии COVID-19 для Польши). Студентам была оказана нематериальная поддержка со стороны государства. Министр образования и науки объявил, что студенты и аспиранты могут обратиться за финансовой помощью в свой вуз или колледж. Также он призвал польские университеты обеспечить своевременную выплату студенческих стипендий и грантов, а также не взимать плату со студентов за проживание в общежитиях в случае, если они решат вернуться домой на время кризиса. В-третьих, был продлен срок действия студенческих билетов.

Группы стейкхолдеров, на которые была направлена поддержка. Финансовая поддержка была направлена на образовательную и научно-исследовательскую деятельность вузов. Студентам были предложены немонетарные меры поддержки. При этом важно отметить, что государство позиционирует университеты и институты Польской академии наук как одних из основных помощников государства в борьбе с пандемией.

Целевое назначение поддержки. Дополнительное финансирование имеет целевое назначение. Субсидии, выделенные вузам в 2021 г., должны были быть потрачены на образовательную деятельность, а именно на организацию дополнительных занятий, выравнивающих уровень знаний обучающихся, направленных на устранение возможных различий в подготовке выпускников к поступлению в вузы, которые могут возникнуть в том числе из-за ограничений, связанных с дистанционным обучением в общеобразовательных школах во время эпидемии

COVID-19. Исследовательские гранты должны были быть расходованы на нужды соответствующих исследовательских проектов (например, закупку или разработку диагностического оборудования).

Характер дополнительной поддержки с точки зрения продолжительности. Субсидии, выделенные вузам в 2021 г. на образовательную деятельность, были выплачены один раз. Гранты на исследования университетов также носят характер одноразовых выплат.

Размер дополнительной финансовой поддержки. Общий объем дополнительной финансовой поддержки в 2020 г. составил 12,2 млн евро, то есть 0,26% от общих государственных расходов на высшее образование в 2020 г. В 2021 году объемы выделенных субсидий увеличились до 16,3 млн евро (0,29% от общих государственных расходов на высшее образование).

Кейс 8. Румыния

Общий характер изменений финансирования. В Румынии на поддержку университетов в период пандемии были выделены значительные финансовые ресурсы (относительно общего объема государственных расходов на высшее образование в этой стране). При этом ключевым механизмом распределения данных финансовых ресурсов между организациями высшего образования стало повышение базового норматива финансирования. Основные механизмы распределения бюджетных средств в высшем образовании при этом остались неизменными.

Характер поддержки университетов. Главная реализованная мера поддержки — повышение базового норматива финансирования государственных организаций высшего образования. Однако также реализовывались адресные меры поддержки.

Группы стейкхолдеров, на которые была направлена поддержка. Наибольшую часть дополнительного финансирования получили университеты через более высокий базовый норматив финансирования. Отдельные меры были направлены на поддержку студентов (субсидии на оплату жилья, субсидии на питание), аспирантов (увеличение размера аспирантских стипендий), сотрудников (субсидии на оплату услуг по присмотру за детьми), а также университетских спортивных клубов (дополнительные прямые субсидии).

Целевое назначение поддержки. Дополнительное финансирование, полученное в рамках повышения норматива финансирования, могло использоваться по усмотрению организаций высшего образования для решения наиболее насущных проблем.

Характер дополнительной поддержки с точки зрения продолжительности. Реализованные меры поддержки могут рассматриваться как долгосрочные, так как повышенный норматив финансирования не был отменен после окончания пандемии COVID-19.

Размер дополнительной финансовой поддержки. Общий объем дополнительно выделенных финансовых ресурсов составил 255 млн евро, или 16% от общих государственных расходов на высшее образование в стране.

В таблице 2 представлено систематизирующее описание государственных мер поддержки высшего образования в рассмотренных странах.

Таблица 2. Сравнительный анализ государственных мер поддержки высшего образования в разрезе стран

	Россия	Италия	Франция	Нидерланды	Португалия	Великобритания	Польша	Румыния
Общий характер изменений	Преобладание мер поддержки косвенного неденежного характера, отсутствие изменений принципов финансирования	Преобладание финансовых мер поддержки, отсутствие изменений принципов финансирования	Преобладание финансовых мер поддержки студентов, отсутствие изменений принципов финансирования	Преобладание финансовых мер поддержки, отсутствие изменений принципов финансирования	Преобладание финансовых мер поддержки исследовательских проектов, отсутствие изменений принципов финансирования	Сочетание косвенных мер поддержки, направленных на усиление гибкости университетов в распоряжении денежными средствами, и прямых субсидий, отсутствие изменений принципов финансирования	Преобладание финансовых мер поддержки, отсутствие изменений принципов финансирования	Косвенное изменение принципов финансирования
Характер поддержки университетов	Прямые субсидии, немонетарные меры поддержки	Прямые субсидии, одна немонетарная мера	Прямые субсидии	Прямые субсидии вузам как организациям и студентам	Прямые субсидии (исследовательские гранты)	Прямые субсидии, косвенные денежные меры, косвенные неденежные меры	Прямые субсидии вузам как организациям	Повышение базового норматива финансирования, прямые субсидии
Группы стейкхолдеров	Вузы как организации в целом, реже студенты и сотрудники	Студенты, аспиранты; преподаватели и исследователи	Студенты, реже вузы как организации в целом и преподаватели	Вузы как организации, студенты	Исследователи, PhD-студенты, преподаватели и научные сотрудники	Вузы как организации	Вузы как организации, студенты	Вузы как организации, реже, студенты и сотрудники
Целевое назначение	—	нет	частично	частично	да	да	да	нет
Продолжительность	Краткосрочный характер	Краткосрочный характер	Краткосрочный характер	Продление мер поддержки, предложенных в 2020 году на 2021 и 2022 гг.	Краткосрочный характер	Краткосрочный характер	Краткосрочный характер	Долгосрочный характер

На основе анализа и систематизации кейсов можно сделать несколько выводов. Во-первых, в краткосрочном периоде государственные меры поддержки сводились в основном к непосредственному выделению дополнительного финансирования для университетов в целом (субсидия для найма временного вспомогательного персонала в Нидерландах, увеличение объемов государственного финансирования образовательной деятельности вузов в Нидерландах и Польше, исследовательские гранты на проведение исследований, связанных с COVID-19, в Португалии, Великобритании и Польше) или отдельных групп стейкхолдеров (финансовая поддержка преподавательских проектов по разработке гибридных методов обучения во Франции, грант группам исследователей на проведение летних школ и стажировок в Португалии, субсидии студентам на оплату жилья в Румынии, увеличение размера аспирантских стипендий в Румынии и Франции или их продление в Италии, финансовая поддержка студентов, испытывающих финансовые трудности в Великобритании). Относительно реже были использованы косвенные меры поддержки, при этом они были более точечными и направленными на определенные группы стейкхолдеров: студентов (бесплатный доступ к онлайн-курсам ведущих вузов и различным IT-сервисам в России, продление студенческих проездных билетов в Нидерландах и Польше, отсрочка платежей по штрафам за образовательные кредиты в Италии, увеличение суммы образовательного кредита в Нидерландах, заморозка арендной платы в университетских кампусах во Франции) и сотрудников (служба поддержки по использованию различных цифровых платформ в России). Другими словами, государственные меры поддержки так или иначе работали на поддержание финансовой устойчивости университетов, для того чтобы те могли продолжать свою деятельность и вносить достаточный вклад в развитие общества и экономики [Klyachko et al., 2021]. Практически ни одна из рассмотренных стран в краткосрочном периоде не вносила изменений в механизмы и принципы финансирования. Это может быть связано с высокой степенью неопределенности и с трудностью моделирования и прогнозирования будущих денежных потоков в периоды кризисов. Кроме того, качественно новые механизмы и принципы финансирования требуют больше времени на разработку и внедрение по сравнению с выделением дополнительного финансирования.

Во-вторых, многие меры поддержки носили краткосрочный характер, то есть большинство прямых субсидий были выплачены университетам или стейкхолдерам единоразово. Исключение составляют кейсы Нидерландов, где увеличение субсидии на образовательную деятельность в 2021 г. было продлено на 2022 г., и Румынии, в которой повышение базового норматива финансирования с самого начала носило долгосрочный характер. Краткосрочность финансовых мер поддержки также может быть вызвана высокой степенью неопределенности. Вопрос о том, смогут ли страны поддерживать такой уровень финансовых обязательств в период продолжения кризиса и реализации программ жесткой экономии, остается открытым [Salmi, 2020].

Наконец, важно отметить, что примерно в половине кейсов государственные органы предлагали четкие предписания по использованию дополнительного финансирования, в то время как в других странах университеты могли тратить

полученные средства в соответствии со своими приоритетами. Здесь важно, что в целом финансовая автономность и гибкость европейских [Pruvot, Estermann, 2017] и российских [Agasisti, Shibanova, 2022] университетов довольно ограничена. Пандемия COVID-19 наглядно показала, что университеты должны быть вовлечены в принятие решений, касающихся их долгосрочного развития. Для этого государственным органам необходимо предоставить университетам достаточный уровень автономии, которая позволила бы вузам разрабатывать свои институциональные структуры и внутренние механизмы распределения финансовых ресурсов, а также рационализировать использование финансовых ресурсов в соответствии с ключевыми задачами и приоритетами развития [Estermann et al., 2020a].

Заключение

Экономический кризис, вызванный пандемией COVID-19, выявил ранее существовавшие структурные недостатки в моделях финансирования многих систем высшего образования. Кроме того, стремительное развитие технологий дистанционного, онлайн- и смешанного обучения уже сейчас ставит вопросы о необходимости изменений в управленческих и финансовых моделях университетов во время пандемии и в период восстановления. В условиях, когда все университеты столкнулись с серьезными финансовыми ограничениями, вызванными непредвиденными расходами и потерей некоторых источников доходов, финансовая поддержка вузов со стороны государства представляет особую необходимость.

В данной статье, во-первых, на основе докладов, представленных ассоциациями университетов (Европейской и Международной) и международными организациями (OECD, UNESCO), систематизированы основные финансовые трудности, с которыми столкнулись университеты с началом пандемии, а также рассмотрены возможные долгосрочные эффекты пандемии на объемы и механизмы государственного финансирования систем высшего образования и ключевые вызовы для полисимейкеров. Во-вторых, на основе восьми кейсов проанализированы государственные меры финансовой поддержки университетов в первые полтора-два года пандемии COVID-19 в разных странах. В ходе анализа были рассмотрены различные аспекты мер поддержки: характер, размер, продолжительность и целевое назначение мер поддержки, а также основные группы стейкхолдеров, на которые были направлены эти меры.

В результате систематизации докладов и опросов было выявлено, что основные потери доходов и непредвиденные расходы связаны с резким спадом международной мобильности студентов и сотрудников, необходимостью перехода на дистанционное обучение, а также приостановкой исследовательских проектов. Также было показано, что масштаб последствий для университетов обусловлен структурой источников финансирования высшего образования в стране. Так, системы высшего образования с более высокой долей государственного финансирования оказались более устойчивы к экономическим последствиям пандемии по сравнению с теми системами, где большую часть доходов вузов составляют поступления от платы за обучение. Кроме того, были подчеркнуты основные вызовы для государственных органов в более долгосрочной перспективе, связанные с рисками сокращения государственного финансирования в ближайшие два-четыре года.

Анализ кейсов показал, что в первые полтора-два года пандемии среди мер государственной поддержки преобладали прямые субсидии вузам как организациям. Косвенные меры поддержки реализовывались реже и более адресно. Большинство интервенций были краткосрочными. Также результаты анализа свидетельствуют о том, что государственные органы разных стран выбирают разную политику с точки зрения расходования выделенных средств: в ряде стран финансовая поддержка носила целевой характер и должна была быть израсходована в соответствии с предписаниями государства, в других странах дополнительные средства позволялось тратить в соответствии с нуждами вузов.

Данное исследование представляет собой одну из первых попыток систематизировать и проанализировать характеристики мер поддержки, которые государства реализовывали по отношению к организациям высшего образования в период пандемии COVID-19. Кроме того, проведенный анализ позволяет выявить ключевые тренды в международной практике, связанной с поддержкой университетов в кризисные периоды, систематизировать данный опыт, а также сопоставить с ним российские практики поддержки организаций высшего образования. Наконец, представленные в статье результаты формируют информационную базу для последующих исследований, направленных на анализ результативности различных мер поддержки и формирование перечня инструментов поддержки высшего образования в кризисных ситуациях с доказанной эффективностью.

Список литературы (References)

Abankina I. V., Abankina T. V., Filatova L. M. (2018) The Pitfalls of Differentiation in the Financing of Russian Universities. *Russian Education & Society*. Vol. 60. No. 2. P. 101—132. <https://doi.org/10.1080/10609393.2018.1451186>.

Agasisti T., Abalmasova E., Shibanova E., Egorov A. (2022) The Causal Impact of Performance-Based Funding on University Performance: Quasi-Experimental Evidence from a Policy in Russian Higher Education. *Oxford Economic Papers*. <https://doi.org/10.1093/oeq/gpab039>.

Agasisti T., Shibanova E. (2022) Actual Autonomy, Efficiency and Performance of Universities: Insights from the Russian Case. *International Journal of Public Administration*. Vol. 45. No 2. P. 121—134. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1903496>.

Agasisti T., Soncin M. (2021) Higher Education in Troubled Times: on the Impact of Covid-19 in Italy. *Studies in Higher Education*. Vol. 46. No. 1. P. 86—95. <https://doi.org/10.1080/03075079.2020.1859689>.

Bolli T., Olivares M., Bonaccorsi A., Daraio C., Aracil A. G., Lepori B. (2016) The Differential Effects of Competitive Funding on the Production Frontier and the Efficiency of Universities. *Economics of Education Review*. Vol. 52. P. 91—104. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2016.01.007>.

Bolton P., Hubble S. (2021) Coronavirus: Financial Impact on Higher Education. Briefing Paper Number 8954. The House of Commons Library. URL: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8954/CBP-8954.pdf> (accessed: 01.07.2022).

De Witte K., Smet M. (2021) Financing Education in the Context of COVID-19. EENEE Ad hoc report No. 03/2021. URL: https://eenee.eu/wp-content/uploads/2021/06/EENEE_AHQ03_Financing-education-in-the-context-of-COVID-19-2.pdf (accessed: 01.07.2022).

Estermann T., Pruvot E. B., Kupriyanova V., Stoyanova H. (2020a) The Impact of the Covid-19 Crisis on University Funding in Europe. Lessons Learnt from the 2008 Global Financial crisis. Briefing. European University Association. URL: https://eua.eu/downloads/publications/eua%20briefing_the%20impact%20of%20the%20covid-19%20crisis%20on%20university%20funding%20in%20europe.pdf (accessed: 01.07.2022).

Estermann T., Pruvot E. B., Kupriyanova V., Stoyanova H. (2020b) Financial and Economic Impact of the Covid-19 Crisis on Universities in Europe. Public Funding Observatory Report 2020/2021, Part 1. Brussels: European University Association. URL: https://eua.eu/downloads/publications/pfo%20part%201_ppt%20-%20im.pdf (accessed: 01.07.2022).

Jensen T., Marinoni G., van't Land H. (2021) Higher Education One Year into the COVID-19 Pandemic. Second IAU Global Survey Report. Paris: International Association of Universities. URL: https://www.iau-aiu.net/IMG/pdf/iau_covid19_and_he_survey_report_final_may_2020.pdf (accessed: 01.07.2022).

Jongbloed B., Vossensteyn H. (2001) Keeping up Performances: An International Survey of Performance-Based Funding in Higher Education. *Journal of Higher Education Policy and Management*. Vol. 23. No. 2. P. 127—145. <https://doi.org/10.1080/13600800120088625>.

Kelchen R., Ritter D., Webber D. (2021) The Lingering Fiscal Effects of the Covid-19 Pandemic on Higher Education. *Federal Reserve Bank of Philadelphia*. Discussion Paper No. DP21—1. <https://doi.org/10.21799/frbp.dp.2021.01>.

Klyachko T. L., Novoseltsev A. V., Odoevskaya E. V., Sinelnikov-Murylev S. G. (2021) Lessons Learned from the Coronavirus Pandemic and Possible Changes to Funding Mechanisms in Higher Education. *Voprosy obrazovaniya / Educational Studies Moscow*. No. 1. P. 8—30. <https://doi.org/10.17323/1814-9545-2021-1-8-30>.

Liefner I. (2003) Funding, Resource Allocation, and Performance in Higher Education Systems. *Higher Education*. Vol. 46. No. 4. P. 469—489. <https://doi.org/10.1023/A:1027381906977>.

Marinoni G., van't Land H., Jensen T. (2020) The Impact of Covid-19 on Higher Education Around the World. IAU Global Survey Report. Paris: International Association of Universities. URL: <https://www.iau-aiu.net/The-Second-IAU-Global-Survey-Report-on-the-Impact-of-COVID-19#:~:text=In%20February%202021%2C%20the%20International,in%20112%20countries%20and%20worldwide> (accessed: 01.07.2022).

Malinovskiy S., Shibanova E. (2022) Higher Education in Welfare Regimes: Three Worlds of Post-Soviet Transition. *Journal of European Social Policy*. P. 1—17. <https://doi.org/10.1177/09589287221101344>.

OECD (2021) *The State of Higher Education: One Year into the COVID-19 Pandemic*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/83c41957-en>.

OECD (2020) *Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences*, Higher Education. Paris: OECD Publishing. URL: <https://www.oecd.org/education/resourcing-higher-education-735e1f44-en.htm> (accessed: 01.07.2022).

Pruvot E. B., Estermann T. (2017) *University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017*. Brussels: European University Association. URL: <https://www.eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20iii%20the%20scorecard%202017.pdf> (accessed: 01.07.2022).

Rosinger K., Kelchen R., Baker D. J., Ortagus J., Lingo M. D. (2022) *State Higher Education Funding During COVID-19: Lessons from Prior Recessions and Implications for Equity*. *AERA Open*. Vol. 8. No. 1. P. 1—19. <https://doi.org/10.1177/23328584221091277>.

Salmi J. (2020) *COVID Lessons for Global Higher Education: Coping with the Present while Building a More Equitable Future*. Indianapolis: Lumina Foundation. URL: <https://www.luminafoundation.org/wp-content/uploads/2020/11/covids-lessons-for-global-higher-education.pdf> (accessed: 01.07.2022).

Sexton T. R., Comunale C. L., Gara S. C. (2012) Efficiency-Based Funding for Public Four-Year Colleges and Universities. *Education Finance and Policy*. Vol. 7. No. 3. P. 331—359. https://doi.org/10.1162/EDFP_a_00070.

Sörlin S. (2007) Funding Diversity: PBF Regimes as Drivers of Differentiation in Higher Education Systems. *Higher Education Policy*. Vol. 20. No. 4. P. 413—440. <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300165>.

van Vught F., de Boer H. (2015) Governance Models and Policy Instruments, in Huisman J., de Boer H., Dill D. D., Souto-Otero M. (eds.) *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. London: Palgrave Macmillan. P. 38—56. https://doi.org/10.1007/978-1-137-45617-5_3.

UNESCO (2021) *COVID-19: Reopening and Reimagining Universities. Survey on Higher Education Through the UNESCO National Commissions*. Paris: UNESCO. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378174> (accessed: 01.07.2022).

Приложение 1

Форма опроса экспертов, представляющих включенные в выборку национальные системы высшего образования

Date of the intervention	Year of implementation	Type of intervention (indirect/direct subsidies)	Description of the intervention	Amount, local currency	Amount, million €	Amount, as % of total government funding in HE	Legislative Reference