

ОБЗОР ПРЕССЫ

Реформа РАН: дебаты продолжаются



Наталья Притвиц

Счётной палате не нравятся распределение научного бюджета

На сайте Счётной палаты РФ в ключевом разделе «Проверка» появилась информация о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета по результативности и эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 гг. на научные исследования и разработки».

Выступая на заседании коллегии СП, аудитор В. Катренко сообщил, что в минувшем году наблюдался «опережающий рост расходов федерального бюджета на научные исследования и разработки по отношению к величине общих бюджетных расходов». Так, расходы на фундаментальные и прикладные научные исследования в 2012 году составили 3 % общей суммы расходов федерального бюджета, в 2013 году — 3,4 %. При этом в 2012 году полностью использовались выделенные суммы лишь 21 из 76 главных распорядителей бюджетных средств, осуществлявших расходы на эти цели, а в 2013-м — 28 из 75. Это свидетельствует «о недостаточной результативной и эффективной деятельности главных распорядителей бюджетных средств».

Несмотря на «значительные усилия, принятые государством для поддержки инновационной деятельности и научных разработок», сказал докладчик, уровень эффективности НИОКР в 2012—2013 годах оставался недостаточно высоким. Вывод аудиторов — «планирование НИОКР плохо увязывалось с достижением общегосударственных и отраслевых приоритетов в данной сфере». Отмечено, что действующие нормативные, регуляторные и экономические стимулы «не обеспечивали требуемых масштабов внедрения результатов научных исследований и разработок». Доля «подтвержденных системой госуслуг внедрённых результатов НИОКР» составила в 2012 году 26,1 %, а в 2013 году — около 24 %.

По итогам рассмотрения результатов экспертно-аналитического мероприятия коллегия Счётной палаты РФ решила направить информационное письмо Президенту РФ, а также отчёты в Госдуму и Совет Федерации. СП считает целесообразным «сформировать механизм действенного государственного контроля и межведомственной оценки результативности научной деятельности на ключевых направлениях фундаментальной и прикладной науки, стимулирования внедрения создаваемой наукоёмкой продукции и технологий с наделением соответствующего федерального органа исполнительной власти необходимыми полномочиями».

Кроме этого, СП «считает необходимым сократить количество получателей бюджетных ассигнований на научные исследования и разработки и консолидировать часть расходов в этой области в госпрограммах, выполняемых наиболее эффективными главными распорядителями и ведущими научными центрами» (П № 21, 23.05).

Задание от Минобрнауки

На заседании Общественного совета при Минобрнауки России глава ведомства Д. Ливанов представил ряд приоритетных целей и задач, определенных к исполнению.

Изложение целей — по публикации в «Поиске» № 21, 23.05., при распечатке на формате А4 — занимает 3,5 страницы, из них по науке — 10 строк. Вот они.

«Свои чёткие рубежи намечены на этот год для развития кадрового и инфраструктурного потенциала российской науки. Так, доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности таковых должна достичь 40 % (против 39 % в 2013 году и 38,7 % в 2012-м), а «средний возраст» дорогостоящего оборудования в центрах коллективного пользования снизиться до 4,5 лет (против 4,7 в 2013 году и 5,2 в 2012-м). Для повышения результативности отечественной науки потребуются довести число статей российских авторов в изданиях, индексируемых в Web of Science, до 29 600 штук (против 28 752 в 2013 году и 27 884 в 2012-м). А количество результатов интеллектуальной деятельности, ориентированных на промышленное применение, предстоит «вырастить» до 25 тысяч (против 22 160 в 2013 году и 20 067 в 2012-м)».

Работа над модельным уставом института РАН

О том, как она шла, — в интервью вице-президента РАН академика С. Алдошина.

«ФАНО подготовило примерный устав в соответствии с законом о некоммерческих организациях, о реформе госакадемий, с постановлениями правительства. Специфику своих организаций институтам предложили прописать самостоятельно, опираясь на действующую нормативную базу. Получилось у всех по-разному».

Сотрудники агентства советовались по ряду моментов с представителями наших научных центров, но их больше волновало точное соответствие формулировок законодательству. Нам же было важно правильно прописать такие существенные для институтов моменты, как взаимодействие с академией, функции и права коллегиальных органов управления. В разосланном ФАНО варианте типового устава, например, все вопросы, связанные с деятельностью Учёного совета, отдавались на откуп директору, который мог его и вовсе не создавать.

На завершающем этапе работы над уставами глава ФАНО М. Котюков предложил президенту РАН В. Фортову для согласования позиций и учета поступивших из институтов мнений организовать специальную рабочую группу.

Состоялось несколько встреч на разных уровнях, где обсуждались позиции РАН и НИИ с одной стороны и ФАНО с другой. В итоге нам удалось достичь согласия по многим пунктам. Несмотря на жёсткие ограничения, налагаемые законом о реорганизации госакадемий, мы нашли формулировки, которые не идут вразрез с существующей законодательной базой и одновременно содержат демократические нормы и процедуры, в соответствии с которыми управлялись наши институты.

В модельном уставе напрямую прописано научно-методическое руководство РАН. В ФАНО опасались, что эта формулировка будет трактоваться очень широко, поэтому мы её конкретизировали. Обозначили все вопросы, в решении которых участвует РАН: составление программы развития института, формирование и утверждение государственного задания, оценка научной деятельности НИИ. Довольно подробно прописаны в Уставе виды деятельности институтов. К ним относятся: выполнение госзадания, научные исследования по проектам, получившим финансовую поддержку научных фондов, инновационная деятельность, образовательные услуги с уровня магистратуры.

Мы постарались включить в текст как можно больше вариантов «иных» видов деятельности. Это, например, библиографическое и библиотечное обслуживание, оказание транспортных и типографских услуг, проведение экскурсий и научно-популярных лекций, содействие работникам института в приобретении путевок в санатории, пансионаты, детские оздоровительные лагеря, организация спортивно-оздоровительных мероприятий, сдача в наём закрепленных за институтом на праве оперативного управления жилых помещений, в том числе в общежитиях.

По договоренности с ФАНО мы расширили многие разделы, в частности касающиеся прав и обязанностей НИИ: например, проведение конкурсов на замещение должностей научных работников и их аттестация, ежегодное предоставление в РАН научных отчётов. Мы восстановили в Уставе все функции, которые наши советы всегда выполня-

ли, являясь важнейшими органами управления. Записано, что Учёный совет избирается научным коллективом НИИ и участвует практически во всех действиях, касающихся организации исследований. Так, совместно с директором он разрабатывает и утверждает план научных работ института, обсуждает и утверждает отчеты директора и руководителей научных подразделений. С Учёным советом согласуется кандидатура заместителя директора по науке.

Мы договорились, что агентство отредактирует присланные уставы в соответствии с достигнутыми договоренностями. Но конкретные нюансы своей деятельности институтам, конечно, придется отражать самостоятельно, когда ФАНО вернёт им на доработку проекты уставов со своими правками и замечаниями. Призываю коллег ознакомиться на сайте РАН с согласованным типовым Уставом и оперативно внести изменения в свои документы, которые необходимо принимать срочно» (П № 22, 30.05, в сокращении).

Оценка эффективности института

На сайте РАН 2 июня появилась информация «Науку оценят ведущие ученые». В ней сообщалось:

Наука переходит от бумажной отчетности к электронной базе данных: в соответствии с новым приказом Министерства образования и науки Российской Федерации, зарегистрированным в Минюсте ещё накануне майских праздников, отечественные научные организации теперь будут ежегодно предоставлять сведения о своих результатах и показатели их востребованности в образовании, науке и экономике в электронном виде — в специальную Межведомственную комиссию. База данных с информацией будет частично пополняться напрямую из государственных и ведомственных систем, и российские организации, занимающиеся исследованиями и разработками, должны будут предоставлять сведения по 18 критериям оценки эффективности (*А раньше — см. STRF 27.05 и обзор НВС 05.06 — говорилось о 15 параметрах. — Н.П.*)

Далее — утверждённые министерством критерии позволят формировать группы организаций в зависимости от «видов их научных результатов, а новая Межведомственная комиссия по оценке результативности сможет устанавливать минимальные значения критериев для каждой из групп — чтобы те или иные научные организации попадали в категорию «лидеров» либо «аутсайдеров» объективно».

Ещё на прошлогоднем заседании Совета при Президенте РФ по науке и образованию было принято решение о том, что оценка деятельности научных организаций будет носить вневедомственный характер, но новая модель, предложенная Правительством, открывает также возможность сопоставлять результаты российских организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы невоенного назначения, не только друг с другом, но и с научными организациями экономически развитых стран».

Заканчивается эта информация так: «На очереди — выработка системы оценки организаций, подведомственных ФАНО, а это почти треть всех научных организаций страны» (www.ras.ru/news_02_06).

Вице-президент РАН академик С. Алдошин в интервью «Поиску» рассказал, как проходила (в конце мая) экспертная сессия по оценке эффективности подведомственных ФАНО институтов. В ней участвовал президент РАН В. Фортов. Ранее академия отправляла в ФАНО свои предложения по сотрудничеству в области оценки эффективности академических НИИ, а ФАНО направило в институты опросник по методике и процедуре оценки. В сессии участвовали представители НИИ, которые его заполняли. Глава ФАНО прослушал все пленарные доклады. Учёный секретарь Комиссии по оценке результативности институтов РАН А. Кулагин рассказал о том, какие подводные камни приходилось обходить при оценке эффективности работы институтов за последние пять лет, которую недавно проводила Академия наук. С предложениями по корректировке перечня критериев эффективности выступил заместитель директора Института теоретической физики им. Л.Д. Ландау РАН М. Фейгельман. Академик А. Паршин рассказал о практике оценки, существующей в других странах.

После пленарного заседания участники

сессии разбились на три секции, где обсуждались критерии отбора экспертов, которые должны проводить аудит научных организаций, система показателей оценки эффективности и принципы формирования программ развития институтов.

Подводя итоги на вечернем пленарном заседании, участники встречи констатировали, что пока проблем больше, чем решений. Опыт и подходы к оценке сильно разнятся даже внутри коллективов прежней РАН, не говоря уж про организации бывших РАН и РАСХН. Представители Сельхозакадемии подчёркивали, что занимаются не «наращиванием хиршей», а выведением новых сортов и обеспечением населения продуктами питания. Специфику этих учреждений надо принимать во внимание. Перенос акцента на публикационную активность может пойти в ущерб их основной деятельности. Необходимо учитывать и особенности институтов, работающих на укрепление обороноспособности страны, а таких среди академических НИИ немало.

Заключительная оценка этого мероприятия С. Алдошиным звучит умеренно оптимистично. «Несмотря на множество нерешённых вопросов, некоторые общие схемы были найдены. Договорились, что начатое продолжит специальная рабочая группа. Разумеется, Академия наук должна выступать в качестве основного эксперта, как это и предусмотрено законом. Если дальнейшая работа будет проходить в том же режиме, что и первая сессия — без размахивания шашками, с пониманием того, что действовать необходимо в рамках существующей законодательной базы, — мы сумеем найти приемлемые варианты проведения оценки эффективности, которые не нанесут организациям ущерба и, может быть, даже в чем-то помогут» (П № 22, 30.05).

Но вот — новый поворот

Казалось бы, все направлено на многотрудную планомерную работу. Но 5 июня в АрН появилась очень резкая публикация «ФАНО нарушает мораторий президента». О том что, несмотря на введенный Президентом В. Путиным годичный мораторий на реформирование научных учреждений РАН, ФАНО намерено в кратчайшие сроки условно поделить институты академии на три категории.

Суперэффективные, по мнению чиновников, организации войдут в первую группу и будут финансироваться «на ура». Вторую группу составят крепкие середнячки с финансированием научных исследований на таком же среднем уровне. В третью войдут те институты, которые, по глубокому убеждению чиновников, не приносят материальной отдачи здесь и сейчас. Их планируют либо секвестрировать, либо слить с другими институтами. Об этой новости глава ФАНО М. Котюков объявил на закрытой от СМИ и общества встрече с руководителями более ста научных организаций академии.

Выработать критерии эффективности было предложено за несколько часов работы. М. Котюков сказал: «Мы должны провести структуризацию организаций по определённым принципам и критериям, чтобы правильно определить программы развития институтов».

— Порочность этой системы оценки эффективности очевидна. Например, собираются рассматривать каждый институт по отдельности, забывая, точнее, не понимая, что в каждом учреждении есть более слабые и сильные лаборатории. Существуют междисциплинарные научные исследования, в которых задействованы сразу несколько институтов. И выпадение даже одного звена означает невозможность разработки всей темы. А темы научных исследований зачастую завязаны на обороноспособность страны, — рассказал «АрН» один из участников совещания.

Президент РАН академик В. Фортов подчеркнул, что Академия и сама проводила эту работу. Причем успешно и без вмешательства «эффективных менеджеров»: «Мы силами Академии наук, ещё до реформы, сами проводили проверку, и в результате 63 организации либо были слиты с более сильными, либо упразднены. Наведение порядка в институте — тяжёлая работа, требующая глубокого понимания науки со стороны дирекции».

Но из выступления представителей ФАНО было понятно, что «глубокого понимания науки» им как раз не хватает (АрН 05.06).

Сокращения:

АрН — «Аргументы недели», П — «Поиск», Фото В. Новикова