

**"ОЦЕНОЧНЫЕ ВОЙНЫ» МЕЖДУ МИНОБРНАУКОЙ И ПРЕЗИДИУМОМ
РАН: ВИДЕН ЛИ СВЕТ В КОНЦЕ ТОННЕЛЯ?
(тезисы доклада)**

Д.Б. Цыганков, к. социол. н.

Институт оценки программ и политик, генеральный директор

1. Активизация научных разработок признана сегодня одним из важнейших локомотивов альтернативного экономического роста. Российская экономика впервые накопила достаточные ресурсы для качественного рывка в характере развития науки. В частности, в Законе о Бюджете РФ на 2008-2010 годы был запланирован резкий рост бюджетных затрат на научные исследования и разработки. Еще в 2007 г. Президент России В.В. Путин посвятил значительную часть послания Федеральному Собранию года проблемам развития науки, отдельно указал на необходимость дальнейшего наращивания расходов на исследования и разработки.

Как известно, между исполнительной властью в лице Минобрнауки России и Роснауки с одной стороны, и Президиумом РАН, с другой, уже несколько лет идет напряженная дискуссия о направлениях реформирования науки в целом, и академии/академических институтов – в частности.

2. Сенсационно завершившиеся в конце мая 2008 г. выборы в Российскую академию наук, когда: и.о. вице-президента РАН, директора Курчатовского института и члена команды «московских петербуржцев» Михаил Ковальчук забаллотировали противники правительственной реформы российской науки. Среди вала эмоций в СМИ практически незамеченным остался пассаж, который привел «Коммерсант»: «...источник "Ъ" в правительстве расценил неизбрание господина Ковальчука на основании аргумента "человек власти" как "предвзятость и неспособность РАН к объективной экспертной оценке научных достижений". (Свежевыжатый сок / Коммерсант, 31 мая). Было очевидно, если этот факт будет воспринят наверху как «нарушение бизнес-договоренностей», так что Министерство в ближайшее время вытащит из-под сукна свою методику оценки научных организаций, способную стать острием бюрократических процедур контроля эффективности.

Прежде, однако, необходимо вкратце напомнить предысторию, международную перспективу и основные ставки этих «оценочных войн».

3. Еще в марте 2002 г. Президентом РФ были утверждены «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу», и в этом документе прозвучали формулировки «повышение использования эффективности государственного имущества» и переход к «аттестации и сертификации научных учреждений с учетом международных стандартов качества». Т.о. если не буквально, то по сути были озвучены подходы, созвучные магистральному развитию т.н. Research, Innovation and Technology Evaluation (вариант названия – Research & Development Evaluation).

Действительно, международный опыт говорит о том, что для обеспечения эффективности работы научно-исследовательского сектора, для улучшения качества проводимых исследований применяется *система оценивания научных организаций*. В данном докладе я кратко остановлюсь на ключевых аспектах систем оценивания научных организаций в Великобритании, Нидерландах и Германии.

Системы оценивания во всех трех перечисленных странах предполагают *периодическое* проведение раундов оценивания эффективности деятельности научных организаций методом «оценка отраслевыми экспертами» (peer review). Во всех рассмотренных странах этот метод является преобладающим, хотя не исключено и использование сопутствующих ему как качественных, так и количественных методов.

Ответственность за проведение оценивания лежит на Коллегиях или Советах – учреждениях, консультирующих органы исполнительной власти научной области по вопросам политики в данном секторе.

В Великобритании - это Исследовательские советы (ИС) (Research Councils), находящиеся в подчинении Агентства по науке и технологиям. Они были созданы как независимые от правительства организации, призванные поддерживать фундаментальные и прикладные исследования. В настоящий момент существует 7 ИС, 6 из них осуществляют финансирование, 4 сами выступают в качестве исполнителей исследований через сеть исследовательских центров и институтов. ИС обеспечивают большую часть исследовательского потенциала в тех направлениях, которые недостаточно развиты в университетах, предоставляют различного рода услуги, необходимые для проведения исследований, такие как создание и обновление различных баз данных, финансируют те университетские исследования, которые относятся к их направлениям деятельности, а также ИС ответственны за проведение

прогнозного оценивания исследований и оценивания результатов исследований, финансируемых из бюджета на развитие науки.

В Германии независимым консультирующим органом является Научный Совет (Wissenschaftsrat), созданный в 1967 г. Его члены назначаются президентом республики, однако это учреждение, в процессе деятельности которого интегрируются интересы всех акторов: в Научный Совет входят представители всех заинтересованных сторон. Он призван консультировать федеральное Правительство и Правительства земель по всем вопросам высшего образования и науки, а также ответственен за проведение оценивания, однако *финансированием он не распоряжается*.

В Нидерландах научной коллегией является Королевская Голландская Академия Искусств и Наук (KNAW); ее основная деятельность - консультация правительства по вопросам науки и технологий, охрана качества исследований, обмен опытом и кооперация национальных и международных исследовательских институтов, а также проведение оценивания научных институтов, протекающее по *«Стандартному протоколу оценки общественных исследовательских организаций на 2003-2009 гг.»* Также в проведении оценивания в Нидерландах участвуют еще две организации: Голландская организация научных исследований (NWO) и Ассоциация Университетов (VSNU).

В Великобритании и Нидерландах в систему оценивания встроено *мета-оценивание* (т.е. оценивание самой системы оценивания), позволяющее постоянно обновлять и совершенствовать установленные показатели, процедуру оценки и т.д. Данный механизм, на наш взгляд, не является специфичным для какой-либо из стран, поэтому сам принцип «оценивания системы оценивания» целесообразно использовать при создании системы оценивания в России, при этом не испытывая каких-либо опасений.

В Великобритании основной целью оценивания является создание механизма для распределения государственных средств на селективной основе (большее финансирование для «лучше оцененных» исследований) В Нидерландах и Германии, на результаты оценивания ориентируются, однако они не являются единственным критерием при распределении средств.

4. В проекте «Концепции участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки», разработанной Министерством образования и науки РФ в 2004 г. приводились

следующие цифры. Во-первых, согласно государственному реестру научных организаций Российской Федерации, учитывающий организации, объем научной и (или) научно-технической деятельности которой составляет не менее 70% общего объема выполняемых работ и услуг, а также в учредительных документах которых указано, что выполнение исследований и разработок является для них основной деятельностью, в 2004 г. в России 3180 организаций различных организационно-правовых форм, 70% из них находятся в государственной собственности. При этом подавляющая часть стоимости основных средств исследований и разработок в научных организациях России приходится на организации, находящиеся в федеральной собственности (около 86%).

Во-вторых, в 40% случаев научные организации не являются глобальными исследовательскими центрами, численность работников ограничивается сотней человек. Существенная часть НИИ и КБ не располагает собственными опытными и экспериментальными установками. Материально-техническая база оставляет желать лучшего. Научные организации располагают около 30% оборудования, возраст которого не превышает 2 лет, практически 20% вычислительной техники возрастом от 6 лет и старше; основная же часть оборудования и машин (более 42%) старше 11 лет.

В-третьих, характерны низкая активность в развитии сетей обмена технологиями, низкие инвестиционная и патентная активности: «удельный вес числа поданных заявок на изобретения составил лишь примерно 29% всех заявок, поданных в стране отечественными заявителями, удельный вес полученных патентов – около 34% от общего числа выданных отечественным заявителям патентов на изобретения».

Согласно выводам, приведенным в «Концепции...», современное состояние научно-исследовательского сектора страны далеко не является оптимальным. Эмпирические исследования, проведенные ГУ-ВШЭ, соответствовали этому либеральному настрою реформаторов: большинство научно-исследовательских организаций Российской Федерации находится в упадке, некоторые перестали заниматься исследовательской деятельностью, однако сохраняют статус научной организации и, соответственно, бюджетное финансирование. Все это существенно снижает общественную полезность научного сектора. Механическое увеличение финансирования необязательно приведет к существенному повышению эффективности деятельности научного сектора: проблема «правильного» распоряжения финансовыми средствами более актуальна для современной России, чем нехватка финансирования.

Вдохновители правительственной версии реформы пришли к выводу, что российская наука нуждается в некотором импульсе, мотивации к результативной работе.

На круглом столе в Минобрнауке (август 2005), организованном фондом «Открытая экономика», руководитель профильного департамента Дмитрий Ливанов довольно подробно писал систему, связанную с формированием «рейтинга результативности» однопрофильных научных организаций, основанного на количественных индикаторах по блокам их деятельности. При этом, скорее, ориентация шла на традиционные статистические инструменты измерений. Лидеры рейтинга должны были дополнительно финансироваться, а аутсайдеры могли быть и ликвидированы.

5. В 2006 г. последовательно были приняты постановления Правительства от 22.04.2006 г. № 236 «О реализации в 2006-2008 годах пилотного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук» и совместный приказ Минобрнауки РФ, Минздравсоцразвития РФ и РАН от 03.11.2006 г. № 273/745/68 «Об утверждении видов, порядка и условий применения стимулирующих выплат, обеспечивающих повышение результативности деятельности научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук». Ряд уточняющих писем и локальный нормативных актов запустил систему ПРНД (показателей результативности научной деятельности) для научных работников, но не для самих организаций.

Этот момент и знаменуется выплеском подковерной борьбы в открытую дискуссию – публикацией писем профсоюза сотрудников РАН, резкими интервью представителей РАН, противоречащих публичным заявлениям министра А.А. Фурсенко, активно использовавшего термин «оценка» вместо аккредитация или аттестация, и в общем-то опиравшегося на поддержку президента: во вступительном слове на заседании Совета при Президенте по науке, технологиям 17 октября 2006 г. Путин отметил: «нам нужна серьезная ревизия системы финансирования и организации исследований. (...) Нужны кардинальные изменения в организации экспертиз и распределения грантов, нужна реальная оценка сегодняшнего состояния кадрового потенциала». А в послании Федеральному Собранию 2007 года Путин отдельно указывал на необходимость дальнейшего наращивания расходов на исследования и

разработки при повышении роли конкурсов при распределении бюджетных средств, что обеспечит «столь необходимую конкуренцию в научной среде».

6. В 2006 и 2007 гг. Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука) заказывает Институту статистических исследований и экономики знаний ГУ-ВШЭ два НИРа на общую сумму более 10 миллионов рублей «Разработка методических рекомендаций по проведению оценки деятельности научных организаций в Российской Федерации» (2006) и "Разработка нормативной базы по оценке результативности научных организаций" (2007). Рабочая группа для разработки альтернативной методики оценки была создана при РАН; положительный опыт оценки результативности научных подразделений и увязки ее с выделением бюджетного финансирования существует в Сибирском отделении РАН. Однако целостного подхода к формированию системы оценки в науке в России пока не сложилось, и Роснаука отложила в 2007 г. идею проведения оценивания в долгий ящик (хотя и был подготовлен проект Постановления «Об оценке результативности научных организаций»).

К основным причинам сложившейся патовой ситуации относятся, на наш взгляд, существующее взаимное недоверие между исполнительной властью и учеными, недостаточная проработанность предлагаемых методик, отсутствие устойчивой политической поддержки.

Важно отметить, что в других странах бывшего советского блока, к этому времени уже было зафиксировано движение вперед. В Китае еще в 1994 г. было создано федеральное агентство, в функции которого входит аналогичное по своим задачам оценивание. Соответствующие организационные структуры также были внедрены в ряде стран СНГ. В Белоруссии постановлением Совмина (№914 от 21 июля 1997 г.) утверждено Положение об оценке результатов научной деятельности. В Казахстане оценка деятельности научных организаций республики утверждена приказом министра (№4044 от 14.06.2005 г.), подробная документация разработана и в Республике Молдова.

7. Т.о., с учетом все предыстории и событий на выборах в РАН в мае 2008 г., для наблюдателей не стало удивительным, что в конце августа «оценочные войны» вспыхнули с новой силой.

20 августа 2008 г. прошло заседание Правительства РФ, посвященное развитию науки и образования. Премьер-министр В.В. Путин отметил: «... Эффективность

деятельности государственного сектора науки пока остается низкой. Успехи фундаментальной науки не обеспечивают необходимую нам динамику и качество прикладных исследований, а они, в свою очередь, не в полной мере учитывают реальные потребности экономики». После заседания А.А. Фурсенко сообщил в интервью ИТАР-ТАСС, что детальный план модернизации государственного сектора науки и образования в России должен быть подготовлен уже этой осенью. Вновь, как и 2-2,5 года назад, министр образования и науки РФ твердо высказался за повышения эффективности научных учреждений и введения системы оценок их деятельности. «Наиболее эффективные организации должны получать большее финансирование, а неэффективные должны быть реорганизованы, а часть их – закрыта».

Спустя неделю, в интервью «Российской газете» (27 августа 2008) директор Департамента научно-технической и инновационной политики Минобрнауки Александр Хлунов прояснил детали вносимого «оценочного» постановления: «Ученым предлагается на основе экспертных оценок и типовых методик раз в три года проводить инвентаризацию своего хозяйства – оценивать работу научных учреждений. От результатов должно зависеть дальнейшее финансирование. Отстающие потеряют часть денег, они перейдут к лидерам. Повторяю, такие системы давно работают в ведущих странах мира».

Понятно, что это проект не был согласован руководством РАН, и, по сведениям портала ОРЕС.Ru, с его критикой на совещании у Сергея Иванова 3 сентября должен был выступить вице-президент РАН Геннадий Месяц. 27 августа, т.е. «параллельно» интервью А. Хлунова в «Российской газете», интервью с Г. Месяцем под ехидным заголовком «Работа над оценками» опубликовала газета «Поиск», представляющая позицию Президиума РАН: «критерии оценки НИИ сырые и непродуманные, методы работы комиссии вызывают много вопросов, а выводы она будет делать глобальные. Любая, даже самая лучшая, система показателей (а подготовленная министерством методика таковой очевидно не является) при оценке научного института может выполнять только вспомогательную роль. Главное слово должно оставаться за квалифицированными экспертами. Кто, скажите, придет проверять Академию наук? У нас существует множество направлений самых передовых фундаментальных исследований, суть которых в России и мире понимают лишь десятки человек».

Однако вышеупомянутое заседание правительственной Комиссии по высоким технологиям и инновациям под председательством вице-преьера С.Б. Иванова закончилось еще большим ужесточением позиций. Желая полемически заострить

позицию правительства, Иванов, по сообщениям информагентств, заявил: «Хватит строить воздушные замки, пора заниматься конкретным делом, опираясь исключительно на здоровый прагматизм. (...) Государство будет поддерживать только те научные организации, которые выдают на-гора конкретный товар или продукцию, а бюджетные деньги прежде всего будут выделяться туда, где от них действительно есть максимальная отдача. (...) оценка результативности должна стать основой реструктуризации государственного сектора науки». Мгновенно последовала реакция академика РАН, бывшего посла во Франции, Юрия Рыжова, который в эфире «Эхо Москвы» довольно эмоционально высказался, что «Я, в основном, работал всю жизнь в прикладной науке, ориентированной на научную поддержку деятельности военно-промышленного комплекса. (..) Но то, что мы делали, мы делали на основе тех достижений, которые были созданы фундаментальной наукой, математикой, теоретической физикой, механикой, механикой жидкости, газа и плазмы, на этом основывалась прикладная наука. Если отрубить эту основу, то нам останется переплавлять старые танки на новые, и все», и далее – уже личные выпады.

8. Автор данного доклада считает, что развитие событий по бюрократическому сценарию в лучшем случае упрется в нехватку средств на проведение оценки, а в худшем – будет срываться и блокироваться со стороны РАН (срв. интервью Месяца: «Вопрос: Если постановление будет принято, его придется выполнять? Ответ: У Академии наук есть Устав, утвержденный Правительством РФ, на основании которого мы и проводим контроль работы институтов. Например, закрыть институт нельзя без решения Президиума РАН»).

Необходимо институализировать систему оценки «вне» акторов, вновь сошедшихся в клинче и обменивающихся аппаратными и пиаровскими ударами. Центральным элементом такой системы мог бы стать новый *общественный орган* (т.н. «Научно-исследовательская Коллегия»), формируемый представителями органов исполнительной власти, Государственной Думы, экспертного и научного сообществ. Формирование такого органа находится в полном соответствии с опытом добившегося в последние годы наибольшего успеха в части модернизации науки Китая, стран ОЭСР, развития политики в области науки и инноваций в странах СНГ, и позволит в дальнейшем обеспечить стабильное наращивание финансирования науки вне зависимости от политической конъюнктуры. При этом собственно «политические» решения о судьбе той или иной научной организации будут отделены от процесса

оценивания, выполняемого профессиональными исследователями при таком органе. Научно-исследовательская коллегия могла бы стать центром формирования комплексной системы оценки фактических результатов расходов в области политики и инноваций, а также результативности научных организаций государственного сектора. Формирование такой системы позволит увязать производимые расходы с целями государственной политики, демонстрируемыми результатами, тем самым обеспечить толчок к росту и развитию национального сектора науки и инноваций.

Необходимо с самого начала – *во-1-х*, увеличить периодичность раундов оценивания, например, один раз в пять лет, с тем, чтобы они были независимыми от (4-летних) политических и электоральных циклов и (3-летних) циклов бюджетного планирования; *во-2-х*, максимально детально сформулировать нормативные правовые акты, на базе которых будет проводиться оценивание, для каждого типа научных организаций (фундаментальная наука, стратегические исследования, прикладная наука), *в 3-х*, необходимо работать над позиционированием оценивания: заручиться поддержкой руководителей, политиков, популяризировать его, доступно объяснять те преимущества, которые оно принесет как в научную, так и в коммерческую и общественную сферы. И, наконец, *в 4-х*, проводить первый раунд оценки (апробацию методики) в научно-исследовательских учреждениях, в которых можно ожидать высоких результатов. Это позволит завоевать поддержку руководителей успешных организаций и позиционировать оценивание как критерий лидерства, а не как «палку для битья».

Возможно, сейчас посредническую инициативу могли бы взять на себя профильные комитеты по науке Государственной Думы и Совета Федерации. Еще несколько лет таких баталий станут потерянными годами для реформы научно-инновационной сферы России.