

Пояснительная записка к ЗАЯВЛЕНИЮ Совета ОНР от ?? февраля 2019 г

о формировании государственного задания для научных организаций на 2019 год

Совет ОНР отмечает, что методика, изложенная в письме директора Департамента координации деятельности научных организаций Минобрнауки К.А. Швед от 17.01.2019 г., основана на некорректном учете экономических и технических факторов научной работы. Ниже мы попытались осветить более подробно некоторые проблемные места, выявленные по результатам экспертного обсуждения и анализа как текста самой методики, так и результатов ее применения (т.н. «показатели качества» в государственных заданиях организаций, подведомственных Минобрнауки, доступны на сайте <https://bus.gov.ru/pub/home>).

1. Проблема «средней температуры по больнице» и дискриминация ведущих организаций.

В предложенной методике планы по числу публикаций на 2019 г. вычисляются исходя из средней (вероятно, по всей академической науке) доли государственного задания в финансировании учреждений, которая составляет, по данным авторов методики, 0.62. Соответственно, учреждениям вменяется задание опубликовать по госзаданию число публикаций, равное 62% от количества всех публикаций за 2017 г. плюс некоторое количество дополнительных публикаций, число которых рассчитывается с учетом специфики научных направлений и показателей самих учреждений. Таким образом, методика исходит из положения, что количество условных рабочих часов, которые научные работники затрачивают на работу по госзаданию должно определяться долей финансирования по госзаданию, причем не в конкретном институте, а в «среднем по науке».

Результаты этой манипуляции очевидны: наиболее «сильные» организации (в основном, первой категории) получили значительно возросшие планы по количеству публикаций. В некоторых случаях им вменяется в обязанность обеспечить *рост количества публикаций в 1,5-2 раза*, в сравнении с показателями 2018 г. И это с учетом того, что к ведущим организациям, не применялись дополнительные «повышающие коэффициенты», т.к. «...авторы [методики] исходят из анализа динамики публикационной активности организаций-лидеров, которая в 2018 году выйдет на плато». При этом, организации, имевшие в 2017 г. низкие показатели по привлечению средств грантов и внебюджетных источников и низкие показатели публикационной активности, напротив, получили легко выполнимые планы на 2019 г. Они не содержат заметного роста количества публикаций, либо и вовсе предполагают *снижение количества публикаций* по сравнению с показателями 2018 г.

2. Проблема «мертвого объема» в финансировании учреждений

Министр М.М. Котюков, отвечая на вопрос о методике во время встречи 25.01.2019 г. со студентами НГУ, указал на «двойную бухгалтерию» научных организаций: для

публичных отчетов фондам они указывают множество публикаций, а для отчета по госзаданию – минимальные количества. Цитата: «Экономические показатели должны быть синхронизированы. Не может одна публикация в рамках госзадания, условно говоря, «съесть» 100 млн рублей, а в рамках гранта – 10 млн рублей».

Обсуждаемая методика также исходит из предположения, что число условных рабочих часов, необходимых для подготовки одной статьи по госзаданию и по грантам не должно отличаться. Данный прямолинейный подход весьма оригинален: по крайней мере, экспертам ОНР не удалось установить происхождение данного принципа из актуальных нормативно-правовых актов или поручений Президента. Совет ОНР подчеркивает, что увеличение доли публикаций, включаемых в отчетность по госзаданию, никак не может быть связано с выполнением поручений Президента РФ, касающихся повышения публикационной активности ученых страны, так как эти поручения касаются всех публикаций вообще, а не их доли по отдельному источнику финансирования. При этом данный «уровнительный подход» не просто плохо вписывается в сложившуюся систему финансирования исследований и разработок, но прямо ей противоречит.

Министерству науки и высшего образования, и лично министру М.М. Котюкову, имеющему солидный опыт работы в сфере экономики и финансов, должно быть хорошо понятно, что финансовое обеспечение научного учреждения, также как и любого другого предприятия, имеет определенные «мертвый объем» – необходимые затраты на создание самой возможности целевой деятельности, но без обеспечения ее непосредственного осуществления. Так, например, для того, чтобы в институте можно было проводить исследования, необходимо оплатить коммунальные услуги, сделать необходимые налоговые платежи, обеспечить текущий ремонт, противопожарную безопасность, работу эксплуатационных служб и др. По существующему законодательству эти затраты не могут быть в равных пропорциях распределены между финансированием по госзаданию и грантами на конкретные научные проекты. Требования основных грантодающих фондов и организаций, таких как РФФИ, РНФ, а также само Министерство науки и высшего образования, прямо указывают либо подразумевают, что допустимые накладные расходы организаций (10–20 % от суммы гранта) должны покрывать лишь затраты организаций на сопровождение данного проекта; софинансирование госзадания за счет средств грантов не допускается. Расходование же средств, выделяемых в виде субсидии на выполнение государственного задания, не ограничено такими жесткими рамками. Руководство научных организаций использует средства ГЗ в основном для покрытия расходов, входящих в «мертвый объем», и обеспечения минимальных выплат заработной платы персонала. В результате доля финансирования, которая расходуется непосредственно на исследования, оказывается в случае грантов существенно больше, чем в случае финансирования ГЗ. Соответственно, результативность и публикационная активность между средствами грантов и ГЗ будет распределяться в аналогичном порядке. Этот факт и заметили авторы методики в результате анализа отчетности научных организаций, но почему-то придали ему странное истолкование.

Отдельно необходимо отметить, что поступление значительной доли средств, доводимых до ученых в форме целевых дополнительных субсидий, направленных на повышение зарплаты научных сотрудников во исполнение Указа президента РФ №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» от 7 мая 2012 г

крайне не ритмично, распределение этих средств в учреждениях не регламентировано учредителем, что крайне затрудняет учет этих финансовых поступлений при планировании работы непосредственно в научных группах и лабораториях. При этом Совет ОНР подчеркивает, что вышеназванный указ, будучи направлен на реализацию именно *социальной* политики, не содержит требование пропорционального увеличения производительности труда ученых и других категорий работников, для которых президент требует увеличить среднюю заработную плату. Иными словами, в своем указе Президент РФ фактически подчеркивает, что уровень оплаты труда, осуществляемого в настоящее время учеными, не достаточен и требуется его повышение. Увеличение же производительности труда ученых требует более многофакторных условий, нежели простое увеличение зарплаты. Поэтому Совет ОНР считает некорректным прямую привязку планов публикационной активности к суммам средств, выделяемых целевым назначением для повышения оплаты труда научных работников.

3. Проблема несоответствия бюджетных циклов и циклов подготовки публикаций

Весьма важным фактором является игнорирование предложенной Минобрнауки методикой технологических особенностей подготовки рукописей и публикации научных работ. В отличие от требований фондов, где планируемое число публикаций назначается на длительный (обычно 3-5 лет) срок выполнения проекта и учитывается нарастающим итогом, цифры публикаций по госзаданию спускаются на конкретный год причем их изменение непредсказуемо. При этом учитываются лишь фактически вышедшие (а не принятые в печать) публикации, без коэффициентов, учитывающих уровень журналов или иных изданий, в которых опубликованы работы (см. следующий раздел). Наконец, требование выхода статей в течение отчетного года не учитывает непредсказуемых затрат времени на редакционный процесс, которые никак не контролируются учеными.

Авторы методики и следующих из нее требований к институтам также совершенно игнорируют тот факт, что планируемое число публикаций должно быть каким-то образом разделено между темами госзадания, многие из которых выполняются небольшими коллективами. В таких коллективах размах случайных флуктуаций числа публикуемых статей может быть очень значительным. При этом никакого механизма переноса отчетных публикаций из одного года на другой не предусмотрено.

Представляется весьма разумным переход к планированию публикационной активности на весь срок выполнения тем ГЗ (обычно, это 5-летний период) с учетом нарастающим итогом.

4. Проблема соотношения количество/качество публикаций

«Поштучная» система учета не принимает во внимание очевидный факт, что подготовка статьи, которая может быть принята в высокоуровневое издание (например, в журналы 1-2 квартилей по базе scimagojr.com) требует в разы больших усилий, чем статья в журнале четвертого квартиля.

По опыту других стран (например, Китая) известно, что подобный подход стимулирует рост числа статей, имеющих невысокую научную ценность, а также развитие разнообразных форм мошенничества в этой области («хищные журналы» и т.д.).

Результатом могут стать утрата репутации и снижение уровня доверия к работам российских исследователей, негативные последствия которых придется преодолевать десятилетиями.

В качестве компромиссного варианта в 2018 г. была использована методика подсчета публикаций, учитывающая их качество. Однако, следует обратить внимание на тот факт, что монографии в данной методике учитывались недифференцированно: вне зависимости от объема и уровня публикации использовалось соотношение «1 монография = 15 условных публикаций». Следует учитывать объем монографии (например, в авторских листах) и, по крайней мере, язык (русский язык/иностранные языки) для адекватной оценки трудозатрат и качества публикаций. Особенно это важно для гуманитарных областей, где монографии являются ключевой формой коммуникации и представления результатов.

В данный момент не ясна и никак не зафиксирована политика Министерства науки и высшего образования в области качества публикаций и проблем научной этики. Более того, резкий отказ от учета качества публикаций, заставляет нас обратить внимание на вышеуказанные риски как первоочередные и требующие принятия упреждающих мер.

5. Проблема эффективности управления

Совет ОНР также подчеркивает, что средства, доводимые до научных подразделений в рамках ГЗ не находятся под контролем руководителей соответствующих тем, что делает фактически невозможным их более сбалансированное расходование. Складывается довольно странная ситуация: распоряжение средствами субсидии осуществляется на уровне руководства учреждением, в то время как планирование и выполнение работ в рамках тематик ГЗ находится на уровне лабораторий и научных групп. Фактически, у руководителей тем нет эффективных механизмов, позволяющих обеспечить выполнение обязательств по числу публикаций.

Планирование же исследований и публикационной активности ученые вынуждены осуществлять даже без информации о реальных объемах финансирования, что коренным образом отличается от работы по грантам. Совокупность всех указанных факторов делает производительность труда ученых в расчете на 1 рубль, полученный в рамках субсидий на выполнение ГЗ заметно более низкой, чем по грантовым проектам.

6. Инфраструктурные проблемы

Росту публикационной активности препятствует также устаревшая приборная база и недостаточно развитая научная инфраструктура, которая включает не только и даже не столько масштабные установки и крупные центры коллективного пользования, но и систему обеспечения оперативных поставок расходных материалов и комплектующих, доступа к научной информации, организации научных мероприятий и поездок и др.; Очевидно, что этот комплекс проблем не может быть решён за один год. Настораживает, однако, что, согласно документам и заявлениям Минобрнауки, средства на обновление приборной базы в ближайший плановый период предусмотрены только для ведущих научных организаций. Причем обновление предполагается лишь частичным. Для организаций второй и третьей категории такая поддержка не предусмотрена, хотя в

обсуждаемом письме прямо указано, что у них «...сохраняется потенциал роста публикационной активности». Подобный подход к развитию инфраструктуры сокращает возможности для реализации этого потенциала.

Мы призываем произвести оценку инфраструктуры научно-образовательных учреждений, подведомственных Минобрнауки, в т.ч. в сравнении с мировым уровнем и определить реальные потребности в обновлении основных фондов для выполнения такой амбициозной задачи, как вхождение РФ в пятерку стран-лидеров в проведении исследований и разработок. Необходимо скорректировать государственное задание и планы развития учреждений в соответствии с результатами такой оценки.

Заключение

Мы принимаем во внимание, что методика была необходима для определения показателей государственного задания организаций и своевременного выделения им субсидий. Работа проводилась вновь созданным Министерством науки и высшего образования в весьма сложных условиях: жесткие временные рамки, сложности с организационным и правовым разделением министерств.

Однако, достижение ключевой цели, объявленной в «майском указе» Президента РФ 2018 г.: вхождению РФ в число пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки, – требует решения ряда обозначенных проблем, с которыми сталкиваются российские учёные. Их решение невозможно без совместной работы научного сообщества, Минобрнауки и других ведомств, отвечающих за научную политику в нашей стране.

Совет ОНР выражает готовность к конструктивному диалогу со всеми заинтересованными сторонами. Надеемся, что выработанные ОНР предложения (см. данное заявление, резолюцию ОС ОНР 2018 г. «О госзадании») будут услышаны и учтены при планировании и реализации научной политики в нашей стране.