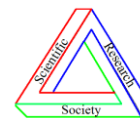




Межрегиональное Общество научных работников (ОНР)



E-mail: onr@onr-russia.ru <http://onr-russia.ru/>

Исх. № 04 от 29.03.2019 г.

В Министерство науки и высшего
образования Российской Федерации

ЗАЯВЛЕНИЕ Совета ОНР о формировании государственного задания для научных организаций на 2019 год

Принято на заседании Совета ОНР №1 (70) 07.03.2019 г.

Совет межрегионального Общества научных работников (ОНР) крайне обеспокоен новой методикой расчета показателей публикационной активности научных организаций, предложенной Министерством науки и высшего образования (Минобрнауки). Эта методика изложена в письме директора Департамента координации деятельности научных организаций Минобрнауки К.А. Швед от 17.01.2019 г. и ставит задачу увеличить в 2019 году на 18% число публикаций российских ученых в журналах, индексируемых Web of Science и Scopus, по сравнению с 2017 годом. Совет ОНР считает, что достижение таких показателей в течение ближайшего года возможно лишь ценой профанации.

Публикация статьи – это лишь итог научного проекта, и для того, чтобы выходило больше статей, нужно проводить больше исследований. Во многих областях науки, однако, полноценное исследование вместе с публикацией его результатов не может быть завершено за один год даже при идеальных условиях для работы. Условия же, в которых работают российские ученые, пока далеки от идеала. Увеличение количества и качества российских научных публикаций – это достойная цель, но она не может быть достигнута путем директивных указаний, без системной работы Минобрнауки по устранению препятствий, лежащих на этом пути.

Повышение зарплат научных сотрудников – это необходимое, но явно недостаточное условие для роста публикационной активности. Помимо трудозатрат самих ученых, проведение исследований и подготовка публикаций требуют расходов на реактивы, приборы, командировки, оплату труда вспомогательного персонала, доступ к информационным ресурсам и на многое другое. Эти расходы практически не покрываются субсидиями на выполнение госзадания. Кроме того, руководитель темы фактически лишен возможности управлять средствами, выделенными в рамках госзадания: у него нет эффективных механизмов, позволяющих обеспечить выполнение обязательств по числу публикаций. Росту публикационной активности препятствует также устаревшая приборная база и недостаточно развитая научная инфраструктура. Данный комплекс проблем и пути их решения были обозначены в Резолюции ОС ОНР 2018 г. «О госзадании».

Важно отметить, что методика расчета показателей публикационной активности, принятая Минобрнауки, откровенно дискриминирует наиболее успешные институты и научные группы, имевшие в 2017 году много грантов и публикаций. Это происходит из-за привязки отчетных показателей к усредненной доле госзадания в финансировании научных организаций в масштабах страны (62% в 2017 году). В результате некоторым сильным группам потребуется более чем в два раза увеличить число публикаций в отчетах по госзаданию. Данное требование основано на некорректном учете экономических и технических факторов научной работы. Помимо этого, вышеупомянутая методика полностью игнорирует качество научных публикаций. 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. Перечисленные проблемы отмечаются в обсуждениях на научных форумах, в СМИ, в выступлениях других научных общественных организаций.

Исходя из вышесказанного, Совет ОНР считает необходимым:

1. Отозвать методику расчета показателей публикационной активности научных организаций, предложенную Минобнауки, для существенной доработки с учетом результатов ее общественного обсуждения.
2. Обеспечить в доработанной методике индивидуализированный учет специфики научных учреждений, в том числе учет реальной доли госзадания в финансировании учреждений, доли тематик, не требующих публикаций в индексируемых в международных базах журналах (закрытые тематики, прикладные разработки в интересах конкретных хозяйствующих субъектов, экспертная деятельность и пр.). Обеспечить учет при расчете плановых показателей публикационной активности реальных объемов финансирования, доводимых непосредственно до научных групп и лабораторий, за вычетом затрат на поддержание инфраструктуры.
3. Перейти к планированию публикационной активности на весь срок выполнения тем с учетом нарастающим итогом. Любые корректировки планов публикационной активности в сторону их увеличения должны производиться не менее, чем за 6 месяцев до начала того отчетного периода, к которому они относятся. Так, например, планы на 2020 г. должны быть сформированы и доведены до учреждений не позднее 1 июля 2019 г.
4. Обеспечить информирование учреждений и непосредственных исполнителей научных тем об объеме финансирования, который будет до них доводиться в трехлетней перспективе. Эти объявленные объемы финансирования не должны корректироваться в сторону уменьшения.
5. Ввести дифференцированную систему учета числа публикаций в зависимости от квартилей журналов, подобной той, которая применялась в 2018 г; разработать аналогичные повышающие коэффициенты, учитывающие уровень публикаций в тех областях науки, где учет квартилей журналов не целесообразен (например, в гуманитарных науках).
6. Произвести в 2019 г. оценку инфраструктуры научно-образовательных учреждений, подведомственных Минобрнауки, в т.ч. в сравнении с мировым уровнем. Скорректировать государственное задание и планы развития учреждений в соответствии с ее результатами.
7. Пересмотреть принципы формирования госзадания для организаций, подведомственных Минобнауки, с учетом предложений ОНР (см. Резолюция ОС ОНР 2018 г. «О госзадании»). В частности, отказаться от принципа разделения исследований по грантам и по базовой части госзадания (кроме отдельно финансируемых директивных тематик или предоставляемых на конкурсной основе, например, по программам РАН).

Более подробное обоснование этих требований приведено в пояснительной записке.

Приложения:

1. Резолюция Общего собрания ОНР 16.11.2018 г. «О госзадании».
2. Пояснительная записка.

Резолюция ОС ОНР 2018 г. «О госзадании»

Государственное задание на выполнение определённых работ или оказание услуг является единственной формой получения финансирования бюджетными организациями от их учредителя. В настоящее время, однако, те средства, которые получают научные институты в рамках госзадания, не обеспечивают возможности для полноценного проведения исследований. В подавляющем большинстве случаев они позволяют лишь выплачивать должностные оклады сотрудникам, покрывать коммунальные платежи и другие необходимые расходы организации; в вузах ситуация с государственным заданием на проведение исследовательских работ еще хуже. Фактически, научно-исследовательская работа финансируется из множества других государственных источников, получаемых, как правило, в форме грантов или контрактов на конкурсной основе. Отличие формально-бюрократических и жизненных реалий порождает ряд проблем, таких как избыточная отчетность, необходимость избегать дублирования тематики работ по государственному заданию и тематики работ по грантам и т.д.

Общее собрание Межрегионального Общества научных работников (ОНР) предлагает Министерству науки и высшего образования провести критический анализ недостатков существующей системы финансирования научных организаций и начать разработку нормативно-правовой базы, позволяющей свести к минимуму бюрократическую нагрузку на научные организации.

ОНР считает целесообразным существенно изменить понятие государственного задания научных организаций и высших учебных заведений в части проведения исследовательских работ, распространив это понятие на всё финансирование науки, получаемое от государства. При этом такое государственное задание должно быть разделено на две части: «базовую», обеспечивающую стабильность работы организации, и «тематическую», состоящую из средств, полученных на проведение работ по той или иной конкретной тематике, как правило, на основании конкурса.

Базовая часть государственного задания должна гарантировать организации определенный объем средств на выплату должностных окладов, оплату налогов и коммунальных расходов, а также включать средства на поддержание научно-технической инфраструктуры. Эта часть государственного задания не должна быть привязана к конкретной тематике научно-исследовательских работ, ее объем должен корректироваться по результатам оценки результативности деятельности организации, что позволит увеличивать объем базового финансирования успешно работающих организаций и сокращать объем финансирования малорезультативных организаций.

Тематическая часть государственного задания организации должна формироваться из полученных организацией от различных государственных органов власти, научных фондов и «институтов развития» средств субсидий и контрактов на выполнение научно-исследовательских работ по определенной тематике. Отчетность по этой части государственного задания должна, как и в настоящее время, предоставляться в те организации, которые выделяют финансирование и устанавливают правила расходования средств.

Определение особого статуса научных организаций, учитывающего особенности творческой исследовательской деятельности, и изменение правил их финансирования позволят повысить результативность исследовательской работы в институтах и высших учебных заведениях. Сохранение же и развитие существующих формально-бюрократических подходов управления научной работой будет приводить к снижению результативности работы за счет роста бюрократической нагрузки, а также к размыванию этических стандартов, что, в свою очередь, также пагубно скажется на качестве исследовательской работы.

Стоит отметить, что существующие принципы формирования государственного задания неоднократно вызвали критику в научной среде. ОНР поддерживает заявления Совета ОНР, Совета по науке при Минобрнауке, Санкт-Петербургского Союза ученых и ученых советов ряда ведущих научных организаций, выразивших в 2018 году возмущение принципами формирования госзадания, принятыми ФАНО России. Увязывание повышения зарплат с механическим увеличением заданий по публикационной активности приводит лишь к грубой профанации научной работы.

ОНР надеется, что новое Министерство науки и высшего образования не будет повторять ошибок ФАНО и будет учитывать мнение научных работников, хорошо понимающих, что научные статьи – это не самоцель исследовательской работы, а лишь способ обнародования полученных научных результатов.

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 (так называемые «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, а в некоторых случаях 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 «урavnительный 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 известно, что финансовое обеспечение научного учреждения, также как и любого другого предприятия, имеет определенный «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 (ГЗ), 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, а распределение этих средств в учреждениях не регламентировано

учредителем, что существенно 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 тот 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 чего 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 исследования.

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 на 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 (средств) 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.

При этом планирование исследований и публикационной активности ученые вынуждены осуществлять даже не имея 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 решен 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 том числе 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 научных 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.: вхождения РФ в число пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки, – требует решения ряда обозначенных проблем, с которыми сталкиваются российские ученые. Их решение невозможно без совместной работы научного сообщества, Минобрнауки и других ведомств, отвечающих за научную политику в России.

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.