

Реформа Російської академії наук: досвід для України

Актуальність проблеми

Актуальність для України аналізу подій, пов'язаних з реформуванням Російської академії наук (РАН), зумовлена такими основними чинниками:

1) потребою інтеграції України в європейський і світовий науковий простір та необхідністю функціонування вітчизняної науки за правилами світового наукового співтовариства;

2) пошуком оптимальних шляхів і механізмів реформування Національної академії наук України (НАНУ);

3) доцільністю використання досвіду реформування РАН як структури, що має спільну з НАНУ спадщину Академії наук СРСР для формування й провадження в Україні оптимальної державної політики у сфері розвитку науки;

4) необхідністю врахування можливих ризиків та загроз для національних інтересів України, які можуть виникнути в процесі реформування НАНУ і української науки в цілому.

Аналіз процесу реформи РАН, з'ясування її стратегічної мети, завдань і механізмів реалізації, відповідності світовим тенденціям у сфері науки допоможе Україні уникнути помилок при реформуванні власної наукової сфери та модернізувати діяльність НАНУ, орієнтуючись на національні інтереси в сфері науково-технічного прогресу.

Підготовка реформи РАН

Починаючи приблизно із середини 1970-х років, дослідники відзначали технологічне відставання СРСР від країн-лідерів і відсутність видатних результатів у фундаментальних науках. Вину за такий стан справ покладали на Академію наук СРСР, пізніше – Російську академію наук. Ця бюджетна організація, що займається фундаментальною наукою, збереглася майже без змін з радянських часів.

Основні критичні зауваження щодо діяльності РАН:

– збереження радянської структури РАН, яка неефективно працює в ринкових умовах;

– перевантаженість адміністративними та майновими питаннями;

– бюрократизм в управлінні;

– низька ефективність вчених РАН (відкриття робляться 30–40 % дослідників із числа працюючих в академії);

– старіння наукових кадрів (34,8 % співробітників академічних інститутів становлять дослідники пенсійного віку);

– неефективний розподіл фінансування (значна частина коштів іде на кошторисне фінансування за штатною чисельністю, і лише мала частка залишається на конкурсне фінансування);

– непрозорість у розподілі грошей через програми відділень РАН та на закупівлю обладнання;

– нецільове використання майна (здача в оренду приміщень академічних НДІ, забудова територій);

– слабка інтегрованість у міжнародну науку;

– низька цитованість публікацій академічних учених за кордоном;

– невелика кількість публікацій у журналах з високим імпаکت-фактором (вчені РАН мають нижчі показники у порівнянні з ВНЗ);

– висока вартість однієї публікації¹.

Основи реформування РАН були офіційно оприлюднені 27 червня 2013 р. Мета реформування РАН – оптимізація організаційно-правових механізмів управління російською фундаментальною наукою, підвищення ефективності фундаментальних і прикладних наукових досліджень для забезпечення отримання наукових результатів світового рівня.

Базові принципи реформи РАН:

– зміна моделі управління та фінансування інститутів, перетворення наукових організацій на платформи для підтримки наукових груп;

– розвиток адресної підтримки конкурентоспроможних наукових колективів, розширення практики конкурсного фінансування дослідницьких груп за істотного скорочення частки кошторисного фінансування організацій;

– запуск «механізмів оновлення в науці» (омолодження кадрів, тощо).

Основні завдання реформи:

– передача функції розподілу фінансування від академії до уповноважених державних структур, із залишенням за академією суто науково-експертних функцій;

– забезпечення гарантій збереження майна та контролю витрат бюджетних коштів;

– оптимізація структури наукових організацій.

Основні положення реформи:

1) академія визначена як державна бюджетна установа, а функції засновника і власника федерального майна РАН передано уряду;

2) об'єднання з РАН Російської академії медичних наук (РАМН) і Російської академії сільськогосподарських наук (РАСН);

¹ Реформа Российской академии наук 2013 года. – Режим доступа: <http://megabook.ru/article/Реформа%20Российской%20академии%20наук%202013%20года>.

3) президент РАН обирається терміном на 5 років, але не більше двох разів поспіль. Нинішній президент РАН зберігає свій статус на три роки після проведення реформ;

4) фінансування академії передбачено окремим рядком в держбюджеті Росії;

5) право на розпорядження майном академії передано російському уряду, але при цьому зазначається, що владі заборонено втручатися в наукову діяльність академіків;

6) управління академією передано створеному урядом федеральному агентству наукових організацій (ФАНО) з управління майном РАН за винятком Уральського, Сибірського та Далекосхідного відділень².

Реформа РАН і наукова політика

Перед реформованою РАН ставляться такі основні завдання:

- розробка пропозицій щодо державної науково-технічної політики;
- проведення фундаментальних і прикладних досліджень;
- планування та узгодження наукових досліджень на довгостроковий період;

- експертиза науково-технічних програм і проектів.

У контексті реформи РАН Президент РФ видав пакет доручень, сформульованих за підсумками засідання Ради з науки і освіти, яке відбулося 20 грудня 2013 р. Документ спрямований на зміну системи управління наукою та механізмів її фінансування і визначає такі завдання:

- оптимізувати систему формування державного замовлення на виконання робіт у сфері науки;

- запровадити річний мораторій на радикальні рішення про землю, майно та кадри в організаціях, які перейшли у відання ФАНО;

- удосконалити механізм формування та коригування пріоритетів фундаментальних досліджень;

- забезпечувати експертний супровід діяльності уряду з розробки великих науково-технічних і соціально-економічних програм і проектів на середньострокову перспективу;

- надати пропозиції щодо встановлення підвищеної оплати праці окремих категорій науковців, які досягли високих результатів у науковій діяльності;

² Федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/19301>.

– підготувати пропозиції про заходи державної допомоги російським науковим журналам, вивести російський індекс цитування на рівень світових реферативних наукометричних баз.

З метою підвищення ефективності використання бюджетних асигнувань на проведення наукових досліджень передбачається:

– здійснювати фінансування фундаментальних і прикладних наукових досліджень переважно за рахунок грантів;

– припинити фінансування фундаментальних і прикладних наукових досліджень за рахунок бюджетних асигнувань федерального бюджету на реалізацію федеральних цільових програм³.

У ході реформи уряд затвердив положення про ФАНО, згідно з яким агентство здійснює функції засновника і власника майна тих наукових організацій, які підвідомчі агентству. ФАНО буде затверджувати програми розвитку наукових організацій, розробляти і затверджувати плани проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень, давати оцінку ефективності діяльності наукових організацій, здійснювати економічний аналіз і затверджувати показники економічної ефективності їх діяльності, проводити перевірки фінансово-господарської діяльності та використання майна. Крім того, агентство буде здійснювати функції державного замовника при закупівлі товарів, робіт і послуг, замовника федеральної адресної інвестиційної програми та головного розпорядника і одержувача коштів федерального бюджету. При цьому ФАНО має право ухвалювати рішення про проведення перевірки наукової діяльності організацій, підвідомчих агентству, із залученням провідних учених⁴.

У процесі реформування змінюється система підпорядкування наукової сфери, яка від МОН РФ фактично переходить до Ради з науки і освіти при президентові РФ. Формування списку наукових досліджень буде відбуватися з урахуванням попереднього обговорення з науковим співтовариством, академією наук, після чого програми та їх фінансування будуть розглядатися в Раді з науки і освіти при президентові РФ.

Кардинально змінено механізм фінансування академічної науки. У листопаді 2013 р. створено Російський науковий фонд (РНФ), покликаний на грантовій основі підтримувати дослідження і розробки російських вчених. РНФ від інших існуючих наукових фондів відрізняє широта повноважень та

³ Положение о Федеральном агентстве научных организаций. – Режим доступа: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=1e386650-8ceb-47ff-b8d8-9a77830207d2>.

⁴ РАН могут передать в «контур управления» Рогозина. – Режим доступа: <http://academcity.org/content/ran-mogut-peredat-v-kontur-upravleniya-rogozina>.

значний обсяг фінансування. Це створює умови для зосередження фінансування в руках РАНФ, який курується структурами президента РФ.

Унаслідок реформування РАН виникли правові колізії. Постанова уряду, згідно з якою переатестацією науковців буде займатися МОН, суперечить ухваленому закону про реформу РАН, який відносить переатестацію до функцій академії наук. За затвердженням урядом положенням оцінка роботи наукових організацій має бути не внутрішньовідомчою, а зовнішньою. Моніторинг повинна щорічно проводити спеціально створена міжвідомча комісія. З урахуванням досвіду лідерів світової науки буде розроблений список мінімальних значень критеріїв результативності. При цьому експертні критерії оцінки наукової роботи будуть визначатися самими вченими, а кошти, що вивільняться, спрямують на реальну науку.

Керівництво РАН зазначає, що реформа все ж не вирішує основних проблем російської науки: зношеність на 70 % матеріальної бази, низька зарплата науковців, недостатність фінансування. У ході освітньої та академічної реформ постало питання функціонування аспірантури в системі РАН. Непродумана реформа викликала багато проблем. Президент РАН В. Фортов вважає, що для їх вирішення треба розробити новий закон про науку, який повинен допомогти розв'язати ті проблеми, які не вирішує закон про реформу РАН. Це питання соціального статусу вчених, їх матеріального забезпечення, заохочення молоді до науки. Пропозиції щодо усунення недоліків, які містить закон про реформу РАН, планується звести в один пакет поправок до цього документа. Президент РАН висловився за створення нового міністерства науки і техніки, яке має підтримати прикладні дослідження. Значна націленість наукових розробок на військові потреби робить можливим перехід академії під патронат віце-прем'єра Д. Рогозіна, який курує військово-промисловий комплекс⁵.

Критика реформи

Обґрунтування запропонованої урядом реформи включає дві головні тези: 1) РАН є неефективною і 2) пропонована реформа сприятиме підвищенню ефективності досліджень. Незважаючи на те, що вчені також вважають, що РАН потребує реформ, реформа «Ліванова-Медведева» «заскочила» наукове співтовариство зненацька, а її зміст та форма втілення викликали обурення і критику. Науковці констатували, що законопроект готувався таємно від наукового співтовариства, консультації з ученими не проводилися. Зазначено радикальність і поспішність проведення реформи. Закон ухвалювався з порушеннями чинних державних документів; чинився

⁵ Полтерович В. М. Реформа РАН: экспертный анализ. – Режим доступа: http://mpr.aub.uni-muenchen.de/49291/1/MPRA_paper_49291.pdf.

тиск на законодавчі органи з боку уряду для швидкого прийняття законопроекту. Злиття РАН з РАН і РАН нерациональне, оскільки їх науковий рівень і завдання різні. Механізм та інфраструктура реалізації реформи відсутні.

Вчені спростовують критику неефективності РАН: за даними президії РАН, частка публікацій академії в загальному потоці російських наукових публікацій становить 55,11 %. Вартість однієї публікації РАН невисока, порівняно з її закордонними конкурентами; за кількістю посилань на свої публікації РАН займала 4 місце у світі ⁶.

Однією з причин атаки на РАН називають бажання перекласти на неї відповідальність за відсутність інновацій. Вчені зазначають, що принципово нові розробки, як правило, не знаходять застосування у відсталому технологічному та інституційному середовищі. Щоб результати наукових розробок були затребуваними необхідно формувати інноваційну інфраструктуру.

Багато вчених РАН вважають, що головною метою реформи є захоплення майна та земель, якими користувалася академія. Оскільки майном інститутів буде володіти і розпоряджатися урядове агентство це призведе до скорочення інститутів і розвалу існуючої системи управління РАН з тяжкими наслідками для розвитку науки. Реформа призведе до одержавлення та бюрократизації. Всю свою діяльність вчені тепер мають узгоджувати з урядовим агентством. Також до негативних наслідків реформи відносять ослаблення зв'язків із західною наукою та посилення відтоку учених за кордон. Крім того, оскільки РАН є елементом громадянського суспільства і була відносно самостійною структурою, вчені висловлюють припущення, що вона позбавляється права розпоряджатися необхідним їй майном для того, щоб збільшити її залежність від влади.

Вчені наголошують на витратності реформи. Створення ФАНО, зміна системи управління, зміна документації обійдуться державі у значу суму, порівняно з річним бюджетом РАН (50–60 млрд руб.) ⁷.

Таким чином, реформа Російської академії наук 2013 р. як система заходів, спрямованих передусім на розділення науково-дослідних і адміністративних функцій РАН, втілювалася адміністративно-наказовими методами і викликала здебільшого негативне ставлення наукового співтовариства.

⁶ Реформа Российской академии наук 2013 года. – Режим доступа: <http://megabook.ru/article/Реформа%20Российской%20академии%20наук%202013%20года>.

⁷ Владимир Путин подписал перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию, состоявшегося 20 декабря 2013 года. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/assignments/20065>.

Уроки для України

Системні проблеми української наукової сфери загалом схожі з російськими. Частина експертів стверджують, що НАНУ є рудиментом наукової системи СРСР і її треба кардинально змінити згідно зі стандартами функціонування наукової сфери у передових країнах. При цьому висловлюються застереження, що реформування НАНУ за російським зразком фактично знищить низку галузей української науки і взагалі може призвести до її розвалу.

Українські вчені визнають потребу модернізації НАНУ і з огляду на досвід реформування РАН наголошують, що підготовка та проведення реформи науки має базуватися на принципах публічності, прозорості та логіки. На відміну від російського випадку, коли вчених влада поставила перед фактом, в Україні вчені мають брати безпосередню участь у розробці реформи і стати її союзниками – тільки в такому разі ефект буде позитивним. Реформувати НАНУ повинні представники наукового середовища, ті, хто розуміє, що таке наука, як створюються технології, як керувати великими науковими колективами тощо.

Законодавча ініціатива в Україні повинна диктуватися потребою розвитку науки, а не бажанням розподіляти майно. У науці треба зберегти найцінніше – її самоорганізацію. Важливо, щоб науковим процесом керували не чиновники, а вчені, оскільки у чиновників реформування науки, як правило, спрямоване на управління власністю та контроль учених. При зміні управління власністю НАНУ відрив лабораторій, обладнання, інфраструктури від академії може призвести до серйозних збоїв у роботі наукової сфери.

Реформування наукової сфери України має здійснюватися еволюційним шляхом, засади якого зазначено у «Концепції розвитку Національної академії наук України на 2014–2023 рр.». Вчені НАНУ констатують, що українська наука вже фактично перебуває в стані реформування, оскільки науковим співтовариством та представниками громадянського суспільства широко обговорюється нова редакція Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність». Саме цей законодавчий акт повинен максимально забезпечити правові гарантії наукової діяльності.

Світовий досвід свідчить, що держава повинна керувати наукою не через адміністративне управління, а через гранти та експертизу як головні інструменти і механізми управління. Метою реформи НАНУ має стати збереження наукового потенціалу країни, забезпечення його постійного розвитку на світовому рівні, підвищення конкурентоспроможності

української науки. Відповідно реформа науки в Україні повинна розв'язати такі завдання:

- підвищення ефективності та статусу НАНУ;
- розвиток пріоритетних наукових досліджень;
- підтримка ефективно працюючих наукових колективів;
- вирішення проблеми фінансування науки;
- зміцнення зв'язку науки з наукоємним бізнесом і вищою освітою;
- розвиток самоврядування наукового співтовариства, забезпечення соціального захисту співробітників НАНУ;
- сприяння виявленню і збереженню наукових талантів.

Висновки:

Реформа РАН викликана необхідністю оптимізувати наукову інфраструктуру в країні, вивести фундаментальну науку із застою і посилити її позиції на міжнародному рівні. Однак методи проведення реформи РАН в українських умовах не можуть вважатися прийнятними. При цьому мета і напрями реформування РАН співвідносяться з потребами реформи НАНУ. Основні з них такі:

- удосконалення організаційних форм діяльності установ академічного сектору;
- удосконалення інфраструктури фінансування через істотне зростання конкурсної (грантової) складової;
- удосконалення системи відповідальності за результат через введення критеріїв оцінювання наукової діяльності на всіх рівнях;
- удосконалення кадрової політики через введення активного стимулювання, а також через введення об'єктивної системи атестації та переатестації.

Пропозиції:

За участі Адміністрації Президента України, Міністерства освіти і науки України, Національної академії наук України, галузевих академій наук, Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України, Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти:

- створити при Президентові України координуючий дорадчий орган – Раду з проблем розвитку науки та освіти, основним завданням якої буде формування наукової політики та визначення пріоритетних напрямів розвитку науки (зокрема, визначення засад та поетапних кроків реформування наукової сфери);
- доопрацювати та ухвалити нову редакцію Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», який створить необхідні

організаційно-правові та ресурсні умови для стимулювання фундаментальних і прикладних досліджень;

– розробити та запровадити модель фінансування наукових проектів, відповідно до сучасних світових зразків (гранти, преміювання), яка б стимулювала науково-інноваційну діяльність дослідницьких колективів (*Лозовий В. Реформа Російської академії наук: досвід для України. Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень (<http://www.niss.gov.ua>).*