

28.04.2016

Стріха М.

Фінансування університетської науки: між ризиками стагнації і непередбачуваності

В усіх реформаторських програмах останнього десятиліття значилося приблизно таке: перейти від базового фінансування наукових установ до грантового фінансування пріоритетних наукових проектів на основі відкритого конкурсу. Справді, майже дві третини скромного наукового бюджету держави припадало в останні роки на Національну академію наук, де фінансування окремих інститутів лишалося переважно базовим, з року в рік більш-менш стабільним, а його коливання залежало переважно від коливань загального академічного бюджету. Це мало очевидні плюси: учені майже напевне знали, що очікує на них завтра, але й не менш очевидні мінуси: часом упродовж десятиліть фінансувалися дослідження, які давно втратили свою актуальність ([Дзеркало тижня. Україна](#)).

Нині точаться дискусії: яким має бути оптимальне співвідношення базового і грантового фінансування НАН? Відповіді різні, але всі фахівці практично єдині щодо одного: нинішнього вбогого базового фінансування чіпати вже не можна, бо за цим – загибель наукових шкіл. А от нарощувати фінансування науки слід саме з коштів різноманітних грантів.

Водночас в українській науці є сектор, де базового фінансування немає зовсім і де протягом усього періоду незалежності фінансування здійснюється саме на конкурсній основі. Ідеться про науку в університетах. Хоч як дивно, але наші академічні вчені часто доволі приблизно уявляють, як організовано фінансування досліджень їхніх університетських колег. Тому сьогодні, коли ухвалення нового Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність» ставить на порядок денний питання перегляду багатьох усталених процедур, корисно проаналізувати плюси й мінуси тієї конкурсної системи, за якою віддавна живуть десятки тисяч дослідників у наших вишах.

Відразу ж уточню: я не говоритиму про «кафедральну» «науку другої половини дня», якою, згідно з законом «Про вищу освіту», має займатися кожен науково-педагогічний працівник ВНЗ III–IV рівнів акредитації (використовую цю традиційну, хоч уже й застарілу термінологію). Ідеться саме про найважливіші наукові теми, які держава фінансує окремо і які виконують працівники ВНЗ на наукових посадах (хоча за основним місцем роботи ці працівники часто є викладачами тих самих вишів).

Спробую пояснити механізми вибору таких тем на прикладі останнього конкурсу, який відбувся на підставі наказу МОН № 630 від 15 червня

минулого року. Цим наказом було, крім усього, затверджено форму подачі проектів, що передбачала можливість їх кількісного оцінювання за різними параметрами (проблематика дослідження, його актуальність, запропонований підхід, практична цінність, доробок авторів за усталеними наукометричними параметрами тощо). Окремо було зазначено, що в проектах, річний бюджет яких перевищує 800 тис. грн на рік, обов'язково має бути задіяно не менше ніж 15 % молодих учених. Тематику проектів було зорієнтовано на розв'язання найактуальніших питань розвитку науки і суспільства. Формування міждисциплінарних тем заохочувалося. Перевага надавалася проектам, які мають важливе значення для підвищення обороноздатності і національної безпеки. Протягом літа університети мали провести внутрішній відбір проектів і протягом двох перших декад вересня подати їх у МОН.

Попри поширену в середовищі НАН думку, начебто в МОН усе вирішують чиновники, насправді проекти оцінюють виключно провідні науковці, які об'єднані у 23 галузеві секції Наукової ради МОН. Тому паралельно міністерство торік оновило корпус цих експертів. Листом від 14 липня університетам і науковим установам було запропоновано подати свої пропозиції разом із наукометричними параметрами кожного кандидата (це давало можливість визначити, наскільки активним науковцем експерт залишається на даний момент). На підставі аналізу, що його провела спеціальна робоча група, членами секцій Наукової ради стали приблизно 700 науковців (з понад 1100 поданих університетами кандидатур). На підставі наказу МОН № 1123 від 29 жовтня вони на своїх засіданнях обрали голів, заступників голів і вчених секретарів секцій. Голови секцій і стали членами оновленої Наукової ради МОН.

Далі розпочалося оцінювання поданих проектів експертами. Для кожного з проектів комп'ютерна система «Наука в університетах» автоматично визначила (за максимальним збігом ключових слів проекту і профілю експерта) двох експертів-членів секції. Висновок кожного з них був формалізований у певній кількості балів. Якщо їхні оцінки надто різнилися, визначався третій, додатковий, експерт, і середній бал виводився за трьома оцінками. Загальні підсумки експертизи було підбито на засіданні Наукової ради 17 грудня і затверджено наказом МОН № 4 від 11 січня 2016 р.

Місяць було надано на апеляції для тих, хто вважав свої оцінки необ'єктивними, а також на усунення технічних помилок, які неминуче траплялися при оцінюванні близько 1500 проектів. Остаточні результати експертизи Наукова рада МОН затвердила 3 лютого. Було визначено й базові принципи фінансування проектів, зафіксовані наказами МОН № 153 і 158 від 24 і 25 лютого відповідно: підтримку в повному обсязі передбачалося надати

перехідним проектам (виконання яких розпочалося у попередніх роках), проектам, які отримали високу експертну оцінку (76 балів і вище), а також тим, важливість яких для обороноздатності держави була підтверджена додатковою експертизою, проведеною за дорученням секретаріату РНБО.

Річ у тому, що ще наприкінці 2014 р. стало зрозуміло: традиційні параметри оцінювання (де велику вагу мають індекс Гірша, кількість відкритих публікацій у журналах, що входять до бази Scopus, тощо) погано застосовні до проектів у сфері «оборонки» (де, зі зрозумілих причин, «відкритих» статей, та ще й у провідних закордонних журналах, може не бути зовсім). Відтак було обрано алгоритм: секції наукової ради формують перелік проектів, які, на їхню думку, можуть мати оборонне значення. Цей перелік розглядає і затверджує Наукова рада МОН, але право остаточної експертизи тут належить компетентним структурам, які працюють саме в оборонній сфері. Як наслідок, на початку 2015 р. на підставі висновку Центрального інституту озброєнь Міноборони було затверджено перший список з майже трьох десятків фінансованих МОН тем, які стосуються широкого спектра оборонної проблематики, а в березні 2016-го додалося стільки ж нових. Лідерами тут очікувано є провідні технічні університети: НТУУ «КПІ», НТУ «ХПІ», НУ «Львівська політехніка». Але не відстають від них і класичні, такі як ХНУ ім. В. Каразіна, КНУ ім. Т. Шевченка, ЧНУ ім. Ю. Федьковича.

У межах загального конкурсу роботи, що отримали низьку експертну оцінку (нижче ніж 41 бал), шанси на фінансування втратили. Роботи ж із середньою оцінкою (41–75 балів) фінансуються на розсуд самого університету, якщо він має на це необхідні кошти. Причому затверджена таким чином експертиза автоматично визначила й розподіл коштів, виділених у Державному бюджеті на 2016 р. за бюджетною програмою 2201040, між окремими університетами. Це відбулося за дуже простим і прозорим принципом: за окремими університетами було відразу ж зафіксовано ті кошти, які вони мали б отримати в повному обсязі (на «перехідні» проекти, проекти з оцінкою вище ніж 76 балів, «оборонні» проекти). Залишок приблизно в 48 млн грн (після віднімання цієї суми від загального обсягу бюджетного фінансування науки у ВНЗ) поділили на мінімальну річну вартість проекту в 200 тис. грн – і це дало змогу підтримати ще 240 умовних проектів з оцінкою середнього рівня, – які й було розподілено між університетами з урахуванням «верхніх» 240 серед «середніх» проектів за результатами затвердженої експертизи.

Отже, п'ять таких «прохідних» умовних проектів дали університетові 1 млн грн. А вже право вченої ради університету – або реально

профінансувати п'ять «середніх» проектів по 200 тис. грн, або зосередити ці кошти на одному чи двох з них – на думку університету, найбільш перспективних. Тут вступає в дію університетська автономія.

Слід окремо наголосити: МОН нині рішуче відмовився від практики встановлення різних порогів для робіт середнього й високого рівня для різних секцій (вищих – для окремих природничих і технічних наук, нижчих – для соціогуманітарних). Така практика, як відомо, широко застосовувалася до Революції Гідності і справедливо викликала багато нарікань. Тепер поріг єдиний і однаковий для всіх. Таким чином у чиновника забрано важелі для маніпулювання результатами конкурсу.

Звісно, кожна система має недоліки – це потрібно чесно визнати. Зокрема, запропонована формалізована система оцінювання дуже погано «відчуває 2 особливості такої творчої сфери, як мистецтвознавство і наукова реставрація. Тому, за вмотивованим поданням відповідної секції, Наукова рада одноголосно ухвалила підтримати як виняток проект, присвячений народному мистецтву Українських Карпат, який за інших обставин опинився б за межею. Було рекомендовано підтримати дві теми з дослідження різних аспектів агресії Російської Федерації проти України в контексті виконання постанови Верховної Ради № 830-VIII від 25 листопада 2015 р., одну тему з дослідження гетьманського Батурина в контексті виконання указу президента України № 1131/2007 і чотири теми, що їх виконують ВНЗ, евакуйовані з окупованих територій Донеччини й Луганщини (формальні показники яких зі зрозумілих причин погіршилися, але підтримати які однаково необхідно). В усіх випадках ішлося про роботи з середнім балом, що не потрапили до «прохідних 240», і в усіх цих випадках Наукова рада МОН ухвалила щодо них окремі вмотивовані рішення.

Результати конкурсу, звісно, задовольнили не всіх. Але МОН діяло насамперед у жорстких рамках затвердженого Верховною Радою бюджету (на жаль, для описаного конкурсу він, хоча трохи й збільшився проти минулого року, проте залишився у п'ять разів нижчим від тих 2 млрд, проти яких справедливо протестують учені НАН). Відтак Наукова рада вирішила: фінансування жодного університету в 2016 р. не може зрости в рамках загального конкурсу більше ніж на 25 % порівняно з попереднім роком (інакше міністерський бюджет просто не можна було б звести до купи!). І деякі університети, які дуже сильно пройшли конкурс (ХНУ ім. В. Каразіна, ЧНУ ім. Ю. Федьковича, НУ «Львівська політехніка»), були змушені обмежити навіть фінансування високо оцінених робіт (а на середні коштів узагалі забракло). Звісно, проблема збільшення фінансування лише на 25 % значно краща, ніж проблема зменшення фінансування на 19 %, яку змушені

зараз вирішувати інститути НАН. Але це – поганий аргумент для амбітних учених, котрі запропонували по-справжньому добрі проекти, а тепер мають труднощі з їх реалізацією.

Незадоволені й гуманітарії, які сьогодні не мають достатньої кількості публікацій у міжнародних наукометричних базах (а отже, отримали нижчі оцінки, ніж природничники). Раніше цю проблему вирішували маніпулюванням прохідними балами – від чого тепер МОН рішуче відмовився. Але й для гуманітаріїв винайшли рятувальний круг: на перехідний період їм було дозволено враховувати у науковий доробок також публікації в журналах, що входять до бази Index Copernicus (куди, як відомо, потрапити значно простіше, ніж до Scopus або, тим більше, Web of Science). Наразі гуманітарії скористалися з цього не надто ефективно, але, судячи з наукових звітів університетів, які вже ввели чимало своїх видань до згаданої польської бази, наступного року ситуація має змінитися.

Отже, підіб'ємо певні підсумки. Вже сьогодні фінансування університетської науки (на відміну від науки академічної) здійснюється виключно на конкурсній основі. Роль МОН полягає у затвердженні умов конкурсу і забезпеченні самої конкурсної процедури, що, як уже йшлося, передбачає залучення понад 700 провідних науковців-експертів, об'єднаних у 23 секції Наукової ради МОН.

Така система має очевидні переваги: динамізм і змагальність, чим університети вигідно відрізняються від інститутів НАН. Система є стійкою до фаворитизму й маніпуляцій: рішення про фінансування ухвалюються за прозорою, єдиною для всіх процедурою, всі етапи якої легко перевірити.

Водночас система має й очевидний недолік: лише один невдало проведений конкурс відразу ж ставить університет перед необхідністю звільнити значну кількість наукових співробітників і під загрозу – існування десятиліттями створюваних наукових шкіл. А стійкість до маніпуляцій має і протилежний бік: жоден чиновник МОН не може нині «благословити», скажімо, придбання для університету життєво необхідного для нього наукового обладнання.

Тому метою реформи в частині фінансування університетської науки має стати збереження переваг конкурсного динамізму і водночас – нейтралізація недоліків непередбачуваності й надто різких змін. Новий закон «Про наукову і науково-технічну діяльність» передбачає запровадження базового фінансування наукових досліджень і для ВНЗ теж. Але його механізми потребують конкретизації – на рівні закону «Про вищу освіту» і підзаконних актів.

Колегія МОН іще перед зміною уряду встигла обговорити концепцію змін системи фінансування ВНЗ. Запропоновані зміни стосуються насамперед освітньої діяльності. Проте в університетах підготовка кадрів і наукова робота пов'язані настільки нерозривно, що будь-яка реформа буде неповною, якщо не даватиме відповіді на запитання: а як надалі фінансуватимуться у ВНЗ наукові дослідження?

Тому дозволю собі поділитися деякими міркуваннями. Напевне ми прийдемо врешті-решт до двох рівнів ВНЗ – дослідницьких і «звичайних». Адже статус «національний університет» через свою поширеність давно вже втратив свою унікальність і став просто синонімом статусу «державний». (Тому надалі важливо не допустити необґрунтованого розмивання й статусу «дослідницький».)

На сьогодні єдиним дослідницьким університетом у державі, з необхідними гарантіями для наукової роботи, фактично є КНУ ім. Т. Шевченка, наукове фінансування якого зафіксовано окремим рядком у державному бюджеті (за програмою 2201290). У рамках цього де-факто базового наукового фінансування КНУ самостійно затверджує теми, але робить це вже не на власний розсуд, як раніше, а за результатами описаного загальнонаціонального конкурсу за затвердженими МОН правилами і після оцінювання робіт провідними зовнішніми експертами. Це дає гарантії сталості наукового розвитку КНУ з одного боку, і захищає від небезпек містечковості й дрібнотем'я – з іншого.

У рамках реформи можна було б поширити цю практику на всі дослідницькі університети (їх в Україні має стати не більше ніж 15-20 – інакше статус «дослідницький» теж девальвує). Їх наукове фінансування так само має бути закріплене в бюджеті окремим рядком. Причому під терміном «наукове фінансування» я маю на увазі не частину зарплат науково-педагогічних працівників у рамках «науки другої половини дня», а саме фінансування затверджених наукових тем, яке передбачатиме придбання обладнання, матеріалів тощо. Обсяги цього наукового фінансування, яке в термінах закону «Про наукову і науково-технічну діяльність» є базовим, має бути поставлено (відповідно до того ж закону) в залежність від державної атестації наукової роботи ВНЗ. Вироблення правил для такої атестації є самостійною і дуже непростою проблемою, що може бути вирішена тільки у співпраці з науковою громадськістю.

У рамках цього фінансування дослідні університети самостійно затверджуватимуть наукову тематику – але на підставі загальнонаціонального конкурсу із суворим зовнішнім оцінюванням і з

затвердженням результатів Науковою радою МОН. Саме так це нині відбувається для КНУ ім. Т. Шевченка.

Для інших університетів, які не отримують статусу дослідницьких (але де так само має бути забезпечено високий рівень наукової роботи за пріоритетними для держави й суспільства темами), на середньостроковий період може бути збережено чинну систему конкурсного фінансування (з одночасним удосконаленням конкурсних критеріїв і механізмів).

При цьому, відповідно до закону «Про наукову і науково-технічну діяльність», університети матимуть можливість додатково наростити своє наукове фінансування через гранти Національного фонду досліджень, міжнародні наукові проекти, через різні бюджетні програми МОН – наприклад, збереження національного наукового надбання, державного розроблення важливих технологій, а також у рамках державних науково-технічних програм, програм підтримки проектів молодих учених тощо.

І, звісно, має істотно зрости загальне фінансування науки. Коли сьогодні наука всіх українських університетів (з КНУ ім. Т. Шевченка включно) «коштує» менше ніж 20 млн євро – можна ставити хрест на перспективах України як сучасної високотехнологічної держави з високим рівнем обороноздатності. А українські вчені ще мають достатній потенціал, аби цю перспективу таки забезпечити.