

**Министерство образования и науки РФ опубликовало проект документа, который может коренным образом изменить подход к финансированию научных институтов.**

14 апреля 2015 г. на специализированном портале для публикации проектов различных нормативных актов был обнародован проект ведомственного приказа Минобрнауки «Об утверждении методических рекомендаций по распределению субсидий, предоставляемых федеральным государственным учреждениям, выполняющим государственные работы в сфере научной (научно-исследовательской) и научно-технической деятельности»<sup>1</sup>. Несмотря на скучное название и то, что приказ называется ведомственным, он имеет прямое отношение ко всем государственным научным организациям и сулит кардинальное изменение принципов их финансирования. Можно сказать, что на подходе собственно реформа академической науки в том ключе, в каком ее видит руководство Минобрнауки.

В царстве бюрократических иллюзий

Прежде чем рассказывать о предлагаемых новациях, стоит вкратце напомнить о том, как финансируются сейчас бюджетные организации, занимающиеся научными исследованиями. Как и бюджетным организациям в других сферах деятельности, учредители – Федеральное агентство научных организаций (ФАНО), Минобрнауки и т. д. – выделяют научным институтам средства («субсидии») на выполнение государственного задания. Для научных институтов таким заданием является проведение исследовательских работ по заданной тематике («плановой тематике»). В царстве бюрократических иллюзий выделяемых средств должно быть достаточно для обеспечения научной работы института по плановой тематике. При этом формально законодательство дает руководству организации свободу в определении того, какими силами будут проводиться работы: сверху жестко не задается ни штатного расписания, ни размера должностных окладов, и администрация вправе решать, сколько сотрудников будет работать в институте и какие должностные оклады им устанавливать.

В той реальности, в которой живут научные сотрудники, всё по-другому. Понятно, что размер субсидии на деле определялся с учетом некогда (для институтов «Большой Академии» – во времена выполнения пилотного проекта по установлению отраслевой системы оплаты труда) установленной штатной численности института и установленных размеров должностных окладов научных сотрудников с учетом индексации. Организация получает деньги на выплату должностных окладов научным сотрудникам, инженерно-техническим

---

<sup>1</sup> <http://regulation.gov.ru/project/24988.html>

работникам, административно-управленческому персоналу на различные предусмотренные законом дополнительные выплаты, а также на сравнительно небольшой надбавочный фонд; кое-что получает организация и на обеспечение своего текущего существования. В бывших академических институтах «на зарплату» уходит львиная доля средств субсидии. Очевидно, этого совершенно недостаточно для обеспечения нормальной научной работы института даже по плановой тематике.

Чиновники Минобра, несущего ответственность за нормативную базу в сфере науки и образования, понимают сказочность бюрократической картины финансирования институтов в рамках госзадания. Но вместо того, чтобы попытаться как-то сблизить реальность и нормативную базу, хотят нарисовать еще более красивую и прогрессивную сказку, призванную показать, как будет расти эффективность расходования бюджетных средств на научные исследования.

Мы рождены, чтоб сказку сделать былью?

Слово «эффективность» подразумевает, что необходимо уйти от планирования от достигнутого, ориентации на старые темы и пр. Минобрнауки предполагает, что на смену де-факто сохранившемуся «базовому финансированию» придет распределение средств по конкурсу, о чем говорит пункт 3 методических рекомендаций:

*«Государственное задание в сфере науки в соответствии с Методическими рекомендациями формируется на конкурентной основе и направлено:*

*а) на решение учреждениями научных (научно-технических) задач, значимых для развития государства и общества, определенных государственными программами Российской Федерации, посредством выполнения научных (научно-технических) проектов гражданского назначения:*

- по тематикам, установленным учредителем (далее – директивные тематики);*

- по тематикам, предложенным учреждениями (далее – инициативные тематики);*

*б) на развитие научного (научно-технического) потенциала и повышение результативности деятельности учреждений посредством адресной поддержки научных работников, достигших высоких научных (научно-технических) результатов (далее — ведущие исследователи);*

*в) на обеспечение функционирования научной и (или) научно-технической инфраструктуры учреждений, в том числе адресную поддержку центров коллективного пользования научным оборудованием, уникальных научных установок, включая обеспечение деятельности высококвалифицированных научно-технических работников, обеспечение расходными материалами, информационными ресурсами (далее – научная инфраструктура)».*

Минобрнауки оговаривает, что «объем финансового обеспечения ведущих исследователей должен составлять не менее 15 % от общего объема субсидии, а научных (научно-технических) проектов по инициативным тематикам – не менее 60 %». По замыслу министерства, поддержанные в рамках госзадания проекты должны обеспечивать собственно проведение научных исследований: сметы проектов предусматривают расходы на оплату труда, командировки, закупку товаров и услуг, на содержание и эксплуатацию центров коллективного пользования, а также общехозяйственные нужды. Для ведущих исследователей предусмотрена в целом похожая структура сметы расходов, при этом рекомендуемый размер оплаты труда ведущего ученого – не ниже четырехкратного размера средней заработной платы в регионе. В тексте проекта методических рекомендаций ничего не сказано об оплате труда административно-управленческого персонала, возможно, на эти цели будет выделяться часть субсидии организации, которая не связана с выполнением госзадания.

Схема введения нового порядка формирования госзадания такова. Сначала учредители, например ФАНО, с учетом разработанных методических рекомендаций по согласованию с Минобрнауки разрабатывают и утверждают документ под названием «Порядок формирования государственного задания в сфере научной (научно-исследовательской) деятельности». Затем проводится конкурсный отбор ведущих исследователей, а после него – конкурсы инициативных проектов структурных научных подразделений (типовые положения о конкурсах приводятся в приложениях к документу). Конкурсы по инициативной тематике делятся на проводимые учредителем конкурсы и конкурсы, проводимые внутри организации.

Объем средств, направляемых организациям на проведение внутренних конкурсов, зависит, грубо говоря, от успешности их работы, т. е. от итогов мониторинга результативности деятельности научных организаций. Тем организациям, которые по результатам оценки будут отнесены к категории «утративших перспективы развития», денег на проведение внутренних конкурсов не дадут. Средства на обеспечение функционирования научной инфраструктуры будут пропорциональны объему выделенных организации средств на проведение внутренних конкурсов.

Наконец, учредитель вправе директивно задать организации некоторые темы работ в том случае, если они направлены на получение результатов, необходимых для решения социально-экономических задач, или подразумевают выполнение «исследований и разработок по тематикам комплексных межведомственных и (или) междисциплинарных проектов».

Начальные условия...

Теперь опустимся с бюрократических небес на землю и постараемся представить, во что выльется такая трансформация госзадания для научных

организаций в существующих условиях, взяв в качестве примера широко распространенный их тип – бывшие академические институты, подведомственные ныне ФАНО. Действительно, было бы странно игнорировать столь важный (и наиболее продуктивный, если говорить о гражданской науке) сектор гражданской науки.

Начавшему работу только в прошлом году ФАНО досталось крайне разнообразное наследство трех государственных академий наук. Крупные институты бывшей РАН и опытные станции РАСХН, медицинские центры с клиническими подразделениями и детские сады, дома ученых и научный флот. В объединенных академиях существенно отличалась специфика работы и системы оплаты труда. До сих пор ФАНО пытается как-то систематизировать это наследство, встроить его в систему управления, типичную для большинства министерств и ведомств, – с отчетностью по дорожным картам, показателями и индикаторами, и т. д., и т. п. Институты захлестывает вал бумаг, ставший уже привычным для университетов, растет уровень бюрократизации.

С этого года должна начать работать обновленная система оценки результативности деятельности научных учреждений с разделением на референтные группы и ранжированием внутри группы по уровню успешности работы. Одновременно развивается независимая интрига с реструктуризацией системы научных учреждений, предусматривающая как возможные слияния организаций или образование своего рода консорциумов, так и группирование институтов по профилю деятельности. Бюрократическая логика, конечно, восхищает: оценка пройдет одновременно с реструктуризацией.

Наконец, было проведено урезание запланированных в прошлом году расходов федерального бюджета, коснувшееся, конечно, и научных исследований, причем как в части госзадания, так и в части конкурсного финансирования через научные фонды, ФЦП и т. д. Ближайшие два-три года также не сулят сколь-нибудь заметного роста финансирования науки.

Таким образом, и без изменения формата госзадания на выполнение научных исследований сокращается финансирование науки, растет бюрократическая нагрузка на ученых и нет никакой ясности, что и как будет происходить даже в двух-трехлетней перспективе. В общем, созданы все условия для «повышения» продуктивности науки и привлечения в нее молодежи, задумывающейся о завтрашнем дне.

Подсчитали – прослезились

Итак, кардинальное переформатирование госзадания будет проходить в условиях, когда на госзадание институты получают меньше денег, чем в прошлом году. При этом, если исходить из проекта методических рекомендаций, в бывших академических институтах, подведомственных ФАНО, должна заметно упасть доля зарплатной составляющей – поддержанные проекты структурных подразделений должны, как было сказано выше,

обеспечивать возможность проведения научной работы, также часть денег пойдет на обеспечение функционирования научной инфраструктуры.

Постараемся хотя бы грубо оценить, во что выльется реформирование госзадания. В приложении 1 к методическим рекомендациям задаются нормативные затраты на оплату труда научных и научно-технических работников для различных профессиональных квалификационных групп. Принцип – установление повышающих коэффициентов, применяемых к средней заработной плате по региону и средней заработной плате по России, т. е. нормативный уровень оплаты труда задается формулой вида  $K_i R + L_i W$ , где  $R$  – среднероссийская зарплата,  $W$  – средняя зарплата по региону,  $K_i$  и  $L_i$  – повышающие коэффициенты для  $i$ -го квалификационного уровня. Соответственно, заданный в рамках проекта методических рекомендаций размер зарплаты даже научно-технического работника самого низшего квалификационного уровня самой «младшей» квалификационной группы (техник-проектировщик, чертежник-конструктор) для расположенного в определенном регионе научного института не может быть ниже, чем сумма среднерегionalной и среднероссийской зарплат (полагаем оба повышающих коэффициента равными единице).

Подведомственные ФАНО научные организации распределены по России неравномерно. Не менее половины научно-технических работников работает в Москве и области, Санкт-Петербурге и области – регионах, где зарплата заметно превышает среднероссийскую (к примеру, среднемесячная зарплата в 2014 г. в Москве составила 61 400 р., в Московской области – 39 100 р., в Санкт-Петербурге – 40 700 р., по России в целом – 32 600 р. в месяц, по данным Росстата<sup>2</sup>). Воспользовавшись данными Росстата, можно уверенно сказать, что даже минимальный размер среднемесячной зарплаты научно-технического работника подведомственной ФАНО организации никак не может быть ниже 70 тыс. р. Подчеркну, речь идет о низшем уровне (высший квалификационный уровень «младшей» квалификационной группы – лаборант-исследователь, стажер-исследователь), а уровень зарплат научных сотрудников должен быть гораздо выше. Допустив, что средняя зарплата будет выше минимальной всего в полтора раза (это, очевидно, оценка снизу), посмотрим, сколько денег потребуется на оплату труда научно-технических работников организаций ФАНО.

Последние по времени данные о численном составе работников ФАНО, приведенные в посвященном реструктуризации документе на сайте ФАНО<sup>3</sup>, свидетельствуют, что в организациях ФАНО России трудится более 141 тыс. работников, из них исследователей – 79 тыс. человек, в том числе научных

---

<sup>2</sup> [gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/wages/](http://gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/)

<sup>3</sup> <http://fano.crowdexpert.ru/structurisation>

сотрудников – 49 тыс. человек. Получается, что – с учетом страховых взносов (и регрессии) – только на оплату труда исследователей при текущей их численности потребуется более 120 млрд р. в год. Поскольку поддержанный научный проект должен обеспечивать не только выплату зарплат, но и закупки в целях проведения исследований, командировки, расходы на содержание ЦКП, общехозяйственные расходы, и, допустив, что на зарплатные расходы придется не более 70 % от общей стоимости финансирования проекта, получим, что на поддержку научно-технических проектов должно быть израсходовано более 170 млрд р. в год. В эти деньги не входит оплата труда 62 тыс. неисследовательского персонала, включающего не самых низкооплачиваемых сотрудников – директоров, заместителей директоров, главных бухгалтеров, руководителей плановых отделов и т. д. Мы также не учли, что уровень оплаты ведущих исследователей должен быть не ниже 4 среднерегionalных зарплат (что означает зарплату не ниже 250 тыс. в месяц для Москвы). Наконец, мы не учли запланированные расходы на поддержание научной инфраструктуры институтов. С учетом этого – при сохранении нынешней численности исследователей – выходит, что общий объем финансирования госзадания должен значительно превысить 200 млрд руб. в год.

Много это или мало? После секвестра общий объем финансирования госзадания всех (не только научных) подведомственных ФАНО организаций в 2015 г. должен составить 61,3 млрд р., а общий бюджет ФАНО (включающий расходы на его аппарат, капитальное строительство и т. д.) – 83,5 млрд р. Выходит, что переход на новую систему формирования госзадания согласно установленным проектом методических указаний правилам должен привести к сокращению числа исследователей более чем в три раза (и это – самая консервативная оценка). Таким образом, даже временным финансированием в рамках госзадания окажется обеспечено не более 30 % научных сотрудников.

Научным сотрудникам, не попавшим в число таких «счастливчиков», можно будет продолжать работу за счет имеющихся у них грантов, контрактов и хоздоговоров (если, конечно, таковые имеются и позволяют выплачивать хотя бы должностные оклады). Но обычного гранта Российского фонда фундаментальных исследований хватит лишь на то, чтобы выплачивать одному сотруднику должностной оклад нынешнего уровня. А действительно крупных по размеру финансирования проектов (мегагрантов, грантов Российского научного фонда, крупных лотов ФЦП) не так и много. И многие их обладатели, скорее всего, попадут в число получателей проектов в рамках госзадания.

Но даже успешная работа и наличие крупных проектов для финансирования не может служить гарантией того, что всегда будут средства для «внебюджетных» ставок. Ибо оно не страхует от случаев «системного сбоя», какой произошел, к примеру, при окончании срока действия ФЦП по исследованиям и разработкам и научным кадрам в конце 2013 г.: к началу 2014

г. гранты и лоты в рамках старых версий этих ФЦП закончились, а до получения денег в рамках ФЦП по исследованиям и разработкам 2014–2020 гг. и Российского научного фонда (наследника ФЦП «Кадры») с начала 2014 г. – 6–9 месяцев. При новой системе такой системный сбой повлечет за собой повальные увольнения тех сотрудников, которые работают в организации за счет «внебюджетки».

Дела идут, контора пишет

Интересно, считают ли в Минобрнауки, что только радикальное сокращение числа научных сотрудников подведомственных ФАНО организаций поможет поднять продуктивность российской науки? Несмотря на то что руководство Минобрнауки полагает, что заметные сокращения в бывших академических институтах необходимы, сомнительно, что оно полагает, что помимо перевода подавляющего большинства научных сотрудников на временные ставки необходимо еще и одновременное трех- или четырехкратное сокращение числа штатных научных сотрудников.

Конечно, можно себе представить министра-вредителя, который через 2–3 года будет уже с полным основанием говорить, что вузовский сектор науки существенно опережает бывший академический по публикационным показателям. Однако правда, похоже, проще и печальнее: вероятно, сотрудники министерства не удосужились провести элементарных подсчетов и оценить, во что выльется предлагаемая в методических рекомендациях схема формирования госзадания для, к примеру, подведомственных ФАНО институтов. К сожалению, уровень проработки и подготовки многих появляющихся в последнее время министерских проектов документов таков, что волосы дыбом встают (из самого последнего можно назвать модифицированную версию государственной Программы фундаментальных научных исследований, методологические основы отчета публикаций российских авторов в научных журналах и т. д.). Видно, что их составителей на деле заботила только одна-единственная вещь – отчитаться к положенному сроку, что «бумага выпущена», а там хоть трава не расти.

Если вернуться к проекту обсуждаемых методических рекомендаций, то неряшливость, проявленная при разработке документа, вылезает то там то сям. Скажем, если позиции ведущих исследователей должны распределяться в рамках ведомственного конкурса, то откуда берется твердая уверенность, что в каждой из более чем 700 подведомственных ФАНО научных организаций будет работать хотя бы один отобранный по конкурсу ведущий исследователь? А в Минобрнауки, видимо, уверены, что в каждом институте будет несколько ведущих исследователей: предполагается, что не менее 15 % субсидии на выполнение госзадания пойдет на обеспечение деятельности ведущих исследователей.

Если же посмотреть на детали, в которых, как говорится, скрывается дьявол, то мы увидим, что о них составители документа не задумывались вовсе. Общие слова об организации конкурсов никак не затрагивают критически значимых вопросов о конкурсных регламентах, отборе экспертов, предотвращении конфликта интересов, корректном использовании наукометрических показателей и пр. Можно, конечно, заметить, что в методических рекомендациях и не нужно всё подробно излагать – каждое ведомство подготовит соответствующие положения с учетом специфики работы подведомственных организаций. Но если опуститься на грешную землю, то совершенно очевидно, что разумное решение этой объективно трудной задачи находится заведомо за пределами возможностей любой ведомственной бюрократии (не важно, идет ли речь о Минобрнауки, ФАНО или иной структуре).

Хорошо известно, сколь «объективно и беспристрастно» проходят в наших условиях конкурсы по распределению крупных проектов, и не приходится сомневаться, что в случае, когда речь пойдет не просто о получении значительного финансирования, но и о возможности продолжать работу, всё будет еще хуже, чем обычно. Ни о каком беспристрастном отборе лучших на внешних и внутренних конкурсах говорить не придется.

А если вспомнить о том, что работу по организации конкурсов на поддержку научных проектов и ведущих исследователей в рамках госзадания придется вести одновременно с процессами оценки научных организаций и реструктуризации сети этих организаций, то ситуация становится откровенно абсурдной. Если использовать бытовые аналогии, то подходящей была бы семья, которая наряду и одновременно с похоронами решила провести свадьбу и переезд на новое место жительства.

Катастрофическое увеличение нестабильности, вызванное реализацией желания высшего научного начальства провести несколько существенных перетрясок сразу, создаст совершенно нерабочую обстановку и приведет к активизации утечки мозгов, с которой, вроде как, хотят бороться. Впрочем, главное для чиновников, как уже говорилось, – это своевременно отчитаться о выполнении указаний и планомерном продолжении успешного реформирования. Поэтому спасение утопающих по-прежнему остается делом рук самих утопающих. Только жесткая реакция снизу поможет не допустить реализации бюрократического апокалипсиса во всей его красе (*Онищенко Е. Бюрократическая революция // Троицкий вариант (http://trv-science.ru/2015/04/21/byurokraticheskaya-revolyciya).* – 2015. – 21.04).