

Формирование системы оценивания и мониторинга эффективности научно-исследовательской деятельности как условие повышения инновационного потенциала российской науки

Для научных организаций представляется бесспорным, что они являют собой самодостаточную систему, для которой критерии эффективности и качества значительно отличаются от критериев, применяемых в других социальных подсистемах. Следовательно, большая часть процедур оценивания в данной подсистеме будет определена такой «самодостаточностью». Действительно, значительная часть оценочных методик, применяемых сегодня представляют собой отзывы (оценочные заключения, рекомендательные письма и т.п.) коллег по «цеху» о значимости научных достижений, качестве поданных заявок и успешности выполненных проектов.²

Однако способ финансирования научных исследований, который в существенной части опирается на средства государственного бюджета, вменяет уполномоченным государственным органам необходимость проводить оценивание крупных научных исследований, кросс-секторальных инновационных проектов, а также научно-исследовательских институтов.

Прежде чем перейти к возможным вариантам организации такого оценивания, необходимо кратко охарактеризовать текущее состояние дел в научно-исследовательской области в России.

В проекте «Концепции участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере науки», разработанной Министерством образования и науки РФ в 2004 г.³ приводятся следующие цифры. Во-первых, согласно государственному реестру научных организаций Российской Федерации, учитывающий организации, объем научной и (или) научно-технической деятельности которой составляет не менее 70% общего объема выполняемых работ и услуг, а также в учредительных документах которых указано, что выполнение исследований и разработок является для них основной деятельностью, в 2004 г. в России

¹ Опубликовано в: Россия: Тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 2. / Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., ИНИОН РАН, 2007. – с. 622-625.

² Срв.: Learning from science and technology policy evaluation / ed. by Philip Shapira & Stefan Kuhlmann published Edward Elgar, 2003.

³ См. сайт Министерства - www.mon.gov.ru/edu-politic/priority/kui.doc

3180 организаций различных организационно-правовых форм, 70% из них находятся в государственной собственности. При этом подавляющая часть стоимости основных средств исследований и разработок в научных организациях России приходится на организации, находящиеся в федеральной собственности (около 86%).

Во-вторых, в 40% случаев научные организации не являются глобальными исследовательскими центрами, численность работников ограничивается сотней человек. Существенная часть НИИ и КБ не располагает собственными опытными и экспериментальными установками. Материально-техническая база оставляет желать лучшего. Научные организации располагают около 30% оборудования, возраст которого не превышает 2 лет, практически 20% вычислительной техники возрастом от 6 лет и старше; основная же часть оборудования и машин (более 42%) старше 11 лет.

В-третьих, характерны низкая активность в развитии сетей обмена технологиями, низкие инвестиционная и патентная активности: «удельный вес числа поданных заявок на изобретения составил лишь примерно 29% всех заявок, поданных в стране отечественными заявителями, удельный вес полученных патентов – около 34% от общего числа выданных отечественным заявителям патентов на изобретения».

Согласно выводам, приведенным в «Концепции...», современное состояние научно-исследовательского сектора страны далеко не является оптимальным. Эмпирические исследования последних лет, в том числе – проведенные ГУ-ВШЭ, подтверждают выводы, приведенные в вышеупомянутой Концепции: большинство научно-исследовательских организаций Российской Федерации находится в упадке, некоторые перестали заниматься исследовательской деятельностью, однако сохраняют статус научной организации и, соответственно, бюджетное финансирование. Все это существенно снижает общественную полезность научного сектора. Что же делать?

Простое увеличение финансирования вряд ли приведет к существенному повышению эффективности деятельности научного сектора: проблема «правильного» распоряжения финансовыми средствами более актуальна для современной России, чем нехватка финансирования. Российская наука нуждается в некотором импульсе, мотивации к результативной работе.

В международном опыте для обеспечения эффективности работы научно-исследовательского сектора, для улучшения качества проводимых исследований применяется *система оценивания научных организаций*. В данной статье мы кратко остановимся на ключевых аспектах систем оценивания научных организаций в Великобритании, Нидерландах и Германии.

Системы оценивания во всех 3 перечисленных странах предполагают *периодическое* проведение раундов оценивания эффективности деятельности научных организаций методом «оценка отраслевыми экспертами» (peer review). Во всех рассмотренных странах этот метод является преобладающим, хотя не исключено и использование сопутствующих ему как качественных, так и количественных методов.

Ответственность за проведение оценивания лежит на Коллегиях или Советах – учреждениях, консультирующих органы исполнительной власти научной области по вопросам политики в данном секторе.

В Великобритании - это Исследовательские советы (ИС) (Research Councils), находящиеся в подчинении Агентства по науке и технологиям. Они были созданы как независимые от правительства организации, призванные поддерживать фундаментальные и прикладные исследования. В настоящий момент существует 7 ИС, 6 из них осуществляют финансирование, 4 сами выступают в качестве исполнителей исследований через сеть исследовательских центров и институтов. ИС обеспечивают большую часть исследовательского потенциала в тех направлениях, которые недостаточно развиты в университетах, предоставляют различного рода услуги, необходимые для проведения исследований, такие как создание и обновление различных баз данных, финансируют те университетские исследования, которые относятся к их направлениям деятельности, а также ИС ответственны за проведение прогнозного оценивания исследований и оценивания результатов исследований, финансируемых из бюджета на развитие науки⁴.

В Германии независимым консультирующим органом является Научный Совет (Wissenschaftsrat), созданный в 1967 г. Его члены назначаются президентом республики, однако это учреждение, в процессе деятельности которого интегрируются интересы всех акторов: в Научный Совет входят представители всех заинтересованных сторон. Он призван консультировать федеральное Правительство и Правительства земель по всем вопросам высшего образования и науки, а также ответственен за проведение оценивания, однако *финансированием он не распоряжается*⁵.

В Нидерландах научной коллегией является Королевская Голландская Академия Искусств и Наук (KNAW); ее основная деятельность - консультация правительства по вопросам науки и технологий, охрана качества исследований, обмен опытом и кооперация национальных и международных исследовательских институтов, а также проведение

⁴ Материал подготовлен М.В. Смирновой в рамках НИР 2006-РИ-14.0/002/329 «Разработка методических рекомендаций по проведению оценки деятельности научных организаций в Российской Федерации» по заказу Роснауки, выполненном ИСИЭЗ ГУ-ВШЭ в 2006 г.

⁵ Там же.

оценивания научных институтов, протекающее по «*Стандартному протоколу оценки общественных исследовательских организаций на 2003-2009 гг.*» Также в проведении оценивания в Нидерландах участвуют еще две организации: Голландская организация научных исследований (NWO) и Ассоциация Университетов (VSNU)⁶.

В Великобритании и Нидерландах в систему оценивания встроено *мета-оценивание* (т.е. оценивание самой системы оценивания), позволяющее постоянно обновлять и совершенствовать установленные показатели, процедуру оценки и т.д. Данный механизм, на наш взгляд, не является специфичным для какой-либо из стран, поэтому сам принцип «оценивания системы оценивания» целесообразно использовать при создании системы оценивания в России, при этом не испытывая каких-либо опасений.

В Великобритании основной целью оценивания является создание механизма для распределения государственных средств на селективной основе (большее финансирование для «лучше оцененных» исследований) В Нидерландах и Германии, на результаты оценивания ориентируются, однако они не являются единственным критерием при распределении средств.

Решение вопроса о зависимости между распределением финансовых средств и результатов оценивания является одним из ключевых. В России более рациональным представляется отсутствие прямой зависимости между результатами оценивания и бюджетированием, поскольку обратное приведет к увеличению коррупционных стимулов и стимулов к необъективности проведения оценки. Однако, существует опасность, что при отсутствии прямой зависимости между результатами и финансированием, оценивание превратится в очередной, ничего не значащий мониторинг. Данная опасность будет минимизирована *при корректном позиционировании и построении системы оценивания научных организаций*. К примеру, «в британской системе RIT Evaluation, если организация отказывается от проведения оценки, то это сигнал и для государства, и для фондов, которые его финансируют: они чего-то боятся, у них что-то не так».⁷ Также, результаты оценивания могут стать хорошим критерием для той части частного сектора, которая заинтересована в покупке технологий; главное, чтобы бы процедура оценивания была легитимна, открыта и максимально объективна. Сейчас существует большое количество всевозможных рейтингов, однако мало кто воспринимает их в серьез,

⁶ Материал подготовлен В.С. Яхниной в рамках НИР 2006-РИ-14.0/002/329 «Разработка методических рекомендаций по проведению оценки деятельности научных организаций в Российской Федерации» по заказу Роснауки, выполненном ИСИЭЗ ГУ-ВШЭ в 2006 г.

⁷ Цыганков Д.Б., выступление в дискуссии на заседании коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение» ГУ-ВШЭ 21 декабря 2006. (http://politanaliz.ru/articles_663.html)

поскольку всем известно, что они составляются по одной единственной методике – нехитрому сравнительному анализу финансовых потоков, поступающих в карман составителей. Если же оценивание будет проводиться максимально объективно, и за этим процессом можно будет проследить, то нахождение в первых местах рейтинга станет явным конкурентным преимуществом. Нельзя забывать и об особой организационной культуре научного сектора, в которой признание, или, наоборот, резкая критика коллег – важный мотивирующий фактор. Таким образом, если результаты оценивания научной организации становятся общеизвестными, то мотивация к «хорошей» работе повышается, а именно это и было одним из основных факторов повышения эффективности работы научного сектора.

Таким образом, можно сформулировать следующие рекомендации для внедрения системы оценивания научно-исследовательской деятельности в Российской Федерации. Необходимо с самого начала – *во-1-х*, определить периодичность раундов оценивания, например один раз в пять-шесть лет, с тем, чтобы они были независимыми от (4-летних) политических и электоральных циклов; *во-2-х*, максимально детально сформулировать нормативные правовые акты, на базе которых будет проводиться оценивание, *в 3-х*, создать при Федеральном Агентстве по науке и инновациям Научно-Исследовательский Совет (Коллегию), которому будут переданы полномочия по проведению общенациональных раундов оценивания. Формирование этого Совета должно производиться из представителей госорганов, научного сообщества и независимых экспертов-оценщиков. И, наконец, *в 4-х*, необходимо работать над позиционированием оценивания: заручиться поддержкой руководителей, политиков, популяризировать его, доступно объяснять те преимущества, которые оно принесет как в научную, так и в коммерческую и общественную сферы. При этом западные эксперты рекомендуют проводить первый раунд оценки (апробацию методики) в научно-исследовательских учреждениях, в которых можно ожидать высоких результатов. Это позволит завоевать поддержку руководителей успешных организаций и позиционировать оценивание как критерий лидерства, а не как «палку для битья».