



Секретные тенденции российского бюджета

Будучи автором обширного цикла статей по идеологии секретности и защите гостайны в России («Безопасность», «НВО», «Российская газета», «Мир и безопасность» и др.), я заинтересовался очередным докладом Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара «Российская

экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы» [1]. Доклад издан на средства гранта, предоставленного Агентством США по международному развитию (АМР США). Это весьма качественное исследование опирается на солидную статистическую базу Росстата. Ясно, что в одном

томе дать анализ происходившему в экономике России в 2004–2010 гг. можно лишь фрагментарно, охватив ее важнейшие сектора (например, иностранные инвестиции).

В числе авторов доклада такие известные ученые-экономисты, как В. Мау, Н. Воловик, И. Дежина, М. Кузык, Ю. Симачев и др. Их мнения в российском экономическом сообществе разделяются не всеми. При этом традиционно острая идеологическая полемика «либералов» и «консерваторов». Противоречива и оценка деятельности Е.Т. Гайдара. Напомним, что от его экономических реформ более всего пострадали сфера науки и ВПК (милитаризация экономики СССР явно была излишней).

Для читателя «ЭС» интересен раздел 6.6 «Военная экономика России и военная реформа», где есть редкий по содержанию подраздел 6.6.3 «Военно-бюджетная политика и проблема открытости» (авторы В. Зацепин, Е. Трофимова, В. Цимбал). Проведя кропотливую работу по анализу секретности ряда расходных статей федерального бюджета РФ в 2004–2010 гг., авторы сполна отработали полученный грант АМР США, неявно призывая Минфин и Госдуму к «большей открытости». Наибольшую ценность в научном отношении имеют приведенные ими таблицы и рассчитанные показатели.

Государственная тайна — это почти как женская одежда. В мире сильных и мудрых мужчин более ценится не «открытость тела», а краски и линии прикрывающей наготу женской одежды. Настоящий мужчина тот, кто умеет достойно одевать свою женщину и ею любоваться. Гостайна — это сфера деятельности защитных спецслужб: наш враг или опасный конкурент не должен знать слишком много о российской политике, экономике, науке, армии и оборонной промышленности. Особо

Бобылов Юрий Александрович — экономист.

секретна сфера внешней разведки (СВР, ФСБ, ГРУ).

Уже в начале этой статьи имеет смысл в сокращенном виде привести «самую интересную таблицу» ученых-гайдаровцев под названием «Доля секретных ассигнований в расходах федеральных бюджетов РФ в 2004–2010 гг. %» [2] (*табл. 1*).

У опытного аналитика динамика изменения показателей за ряд прошлых лет и даже само наличие таких показателей не может не пробудить глубинных ассоциаций и не вызвать весьма крамольных вопросов о принципах засекречивания отдельных государственных расходов. При этом где-то секретность понижается, а где-то нарастает.

Законодательная база для засекречивания в РФ

Как известно, Указом Президента РФ от 11 февраля 2006 г. № 90 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне» утвержден новый дополненный перечень секретных сведений. Указ был опубликован в «Российской газете» 17 февраля 2006 г. с редакционным послесловием «Тайное стало явным». Список гостайн приведен в соответствии с новой структурой федеральных органов исполнительной власти (2004 г.). Кроме того, в новом перечне учтен ряд поправок к Закону «О государственной тайне». В интервью редакции «Российской газеты» разработчики документа подчеркнули: «Речь ни в коем случае не идет о каких-то концептуальных переменах. Подход к государственной тайне в целом остался неизменным». Весьма важно, что гостайна РФ стала в большей мере касаться борьбы с терроризмом. Здесь важный элемент «новизны» документа.

Закон РФ «О государственной тайне» содержит следующее ключевое определение: «Государственная тайна — защищаемые го-

сударством сведения в области военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации». К основным понятиям помимо данного определения самой государственной тайны также относятся: «носители сведений, составляющих государственную тайну» (включая дискеты), «система защиты го-

Гостайна — это сфера деятельности защитных спецслужб: наш враг или опасный конкурент не должен знать слишком много о российской политике, экономике, науке, армии и оборонной промышленности.

сударственной тайны» (секретное делопроизводство и охрана со стороны национальных спецслужб), «допуск к государственной тайне» (кто и на какой основе допускает к секретам граждан и организации или предприятия), «доступ к сведениям, составляющим государственную тайну» (процедура ознакомления), «гриф секретности» (степень секретности на самом документе или в сопроводительной документации), «средства защиты информации» (технические, криптографические, программные и др.).

В новом Перечне российских государственных тайн просматривается ведомственный подход головных разработчиков документа от Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК), Минобороны и ФСБ России, поскольку все четыре раздела сведений имеют определенную целевую направленность — они созданы под этих «заказчиков».

Сравнительный анализ двух перечней сведений по гостайне — старого (1998 г.) и нового (2006 г.) — представлен в *табл. 2*. Видно, что

в законодательном отношении секретность в РФ усиливается.

Однако заявленные тенденции секретности в России сложны по структуре и противоречивы. Так, необходимо отметить важность развития фундаментальной и прикладной науки в России, которая весьма секретна не только в военной сфере, но и в ряде прорывных гражданских направлений (новые материалы, техника будущего, в том числе для осво-

ения ресурсов мирового океана, биотехнология и др.). Фундаментальная наука переживает мировой подъем.

Некоторые контрольные позиции во всех разделах документа (2006 г.) носят дублирующий характер в ведомственном отношении. Например, в разделе 1 «Сведения в военной области» имеется п. 11: «Сведения о содержании или результатах выполнения целевых программ, научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ по созданию или модернизации вооружений, военной техники», а в разделе 4 «Сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности» — п. 109: «Сведения, раскрывающие расходы денежных средств на научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы по созданию вооружений, военной техники».

В президентском Перечне такого дублирования быть не должно, но в ведомственных перечнях это выделение гостайны является обязательным, учитывая особенности министерств и ведомств,

Таблица 1

Доля секретных ассигнований в расходах федерального бюджета РФ в 2004–2010 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	Год						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 Оценка
Расходы федерального бюджета в целом	9,73	9,83	11,33	11,80	10,33	11,92	10,42
0100 Общегосударственные вопросы	–	–	3,67	6,28	5,52	8,66	4,75
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	31,88	18,04	–	0,01	Около 0,01	3,66	–
0109 Государственный материальный резерв	97,73	93,33	82,86	89,23	92,18	90,17	85,08
0110 Фундаментальные исследования	–	–	2,13	1,22	1,12	0,97	0,32
0200 Национальная оборона	37,22	38,40	42,06	42,77	45,33	46,14	45,74
0201 Вооруженные силы РФ	35,39	36,11	33,07	35,59	37,11	39,04	38,36
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0205 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	–	–	100,0	100,0	100,0	–	–
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	100,0	41,05	45,22	46,90	50,65	100,0	100,0
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	–	–	98,37	93,94	93,69	93,20	91,32
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	–	–	2,49	8,79	24,38	29,21	41,19
0300 Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	23,33	20,79	28,52	31,64	31,07	31,84	31,94
0302 Органы внутренних дел	3,40	3,01	4,76	6,31	5,16	4,97	4,27
0303 Внутренние войска	13,21	11,10	11,76	10,31	9,80	10,25	8,26
0306 Органы безопасности	100,0	98,91	97,80	95,49	97,31	99,05	97,07
0307 Органы пограничной службы	19,73	22,88	100,00	98,97	97,62	100,0	98,61
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	43,69	41,74	59,02	62,39	50,65	51,39	50,48
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	–	–	73,95	66,41	64,43	75,49	92,09
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	–	–	0,05	0,02	0,44	0,64	1,56
0400 Национальная экономика	–	–	0,05	0,02	0,44	0,64	1,56
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	–	–	–	–	5,23	5,84	5,61
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	–	–	0,12	0,06	Менее 0,01	0,31	4,47
0500 Жилищно-коммунальное хозяйство	–	–	–	3,42	0,85	6,96	19,26
0700 Образование	–	–	2,76	2,69	2,39	2,55	3,59
0701 Дошкольное образование	–	–	2,03	2,17	2,44	2,48	3,91
0702 Общее образование	–	–	1,51	1,91	2,14	2,00	3,45
0704 Среднее профессиональное образование	–	–	1,06	1,03	1,02	0,86	–
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	–	–	16,85	15,78	17,22	1,80	9,40
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	–	–	3,15	2,93	2,53	3,08	4,08
0800 Культура, кинематография, средства массовой информации	–	–	0,17	0,17	0,21	0,17	0,17
0900 Здравоохранение, физическая культура и спорт	–	–	4,30	3,99	2,57	4,14	3,01
1000 Социальная политика	–	–	–	–	–	0,01	–
1100 Межбюджетные трансферты	–	–	–	–	0,16	–	–

Примечание. По ряду строк отсутствие показателей в 2004 и 2005 гг. объясняется изменением структуры бюджетной классификации в последующие годы.

Источник: [3]

Таблица 2

Динамика усиления секретности управленческой и научно-технической информации в России в период 1998–2006 гг.

Разделы перечней сведений, отнесенных к государственной тайне РФ, и главные секретносители силового блока	Указ Президента РФ от 24 января 1998 г. № 61-ФЗ	Указ Президента РФ от 11 февраля 2006 г. № 90
1. Сведения в военной области	22	28
2. Сведения в области экономики, науки и техники	45	39
3. Сведения в области внешней политики и экономики	8	15
4. Сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности	12	31
Всего контрольных позиций	87	113
В том числе отнесенных к главным силовым министерствам и ведомствам:		
Минобороны	60	83
МВД	28	39
ФСБ	24	55

а также отдельных организаций, предприятий и компаний.

Почти по всем контрольным позициям (кроме пп. 8, 10, 15, 22, 81, 94, 110, 112) ответственными являются сразу несколько министерств или ведомств.

Ситуация с ведущимися в РФ НИОКР явно требует сокрытия уровня нашего технологическо-

номических отношениях, особенно в сфере торговли вооружениями и военной техникой.

В ведомственном разрезе наиболее секретными являются Минобороны (83 единицы), ФСБ (55), ФСО (42 единицы). Меньшие масштабы секретности в Минэкономразвития (42 единицы), МВД (39) и МЧС (31 единица). В Минобрнауки лишь 24 направления секретности.

ский сектор экономики сегодня наиболее незащищен (в том числе от служб иностранной разведки).

Усиливающиеся мировые торговые войны обуславливают использование защитных технологий и служб внешней разведки. Например, в торговую политику США всегда активно включаются национальные спецслужбы.

Помимо качественной законодательной базы важное значение имеет исполнение российского законодательства. Что важнее: больший или меньший гриф секретности?

Таковы основы теории секретности.

Сегодня в России более секретны финансово-экономические проблемы, чем проблемы науки и техники.

го отставания от развитых стран мира. На гражданскую и военную науку в России до последнего времени тратилось около 1% ВВП, и это в 2 раза ниже, чем в США (более 2%), и в 3 раза ниже, чем в Японии (около 3%). Отсюда особая необходимость секретности затрат на военные НИОКР, а также работы ГК «Росатом».

Самое важное, что по новому Перечню секретности в РФ в лидерах секретности — ведомственные сведения по экономике и финансам (168 персонализированных позиций), а также по науке и новой технике (соответственно 159). Традиционно секретны военные сведения (95 областей), сведения по разведке, контрразведке и оперативно-розыскной деятельности (89 областей). Много ведомственных гостайн (69 позиций) в международных политических и эко-

Итак, сегодня в России более секретны финансово-экономические проблемы, чем проблемы науки и техники. Это оправданно, если учитывать масштабы российской коррупции в этой сфере. Потому ФСБ и МВД России (а также Счетная палата РФ) решительно вторгаются в тайны криминального российского бизнеса правящей элиты. Вместе с тем в последние годы ужесточились требования по защите гостайн к государственным служащим (внутри РФ допуск к гостайне дает ФСБ, такой допуск — важная ступенька в карьерной лестнице).

Кроме чисто технических аспектов защиты управленческой и научно-технической информации в России есть нерешенные правовые проблемы защиты государственной тайны. Это приводит к тому, что именно граждан-

Оценка секретности расходов федерального бюджета РФ

Приведенные в отчете Института Гайдара данные (см. табл. 1) заслуживают наших комментариев с учетом не только имеющейся законодательной базы, но и реализуемой внутренней и международной экономической политикой.

В отличие от авторов подраздела 6.6.3 анализируемого доклада Института Гайдара автор данной статьи считает, что гостайна в управленческих технологиях (включая и бюджетные) выполняет важную регулирующую роль. Каждой стране, претендующей на более достойную роль в остро конкурентном мире, есть что скрывать от

своих военных и геополитических соперников. Более деликатным аспектом засекречивания является проведение умной социально-экономической политики с целью предотвращения чрезмерного материального расслоения в обществе и появления в структуре власти лиц или групп с неоправданно высокими доходами.

В качестве версии можно предложить для обсуждения.

1. Скорее всего, общая секретность всех расходов федерального бюджета в целом в России слишком низкая (лишь около 10%). Здесь речь идет не столько о большой роли ВПК в структуре экономики (геополитическое и оборонно-ядерное наследие СССР), сколько о необходимости бросить или принять уместный «технологический вызов» (нанопроекты, биотехнологии, энергетика и др.). Усиливающиеся торговые войны в мире и вступление страны в ВТО требуют большего участия в промышленной и торговой политике спецслужб и спецопераций вне военного сектора).

2. Секретность в области национальной обороны вполне оправдана (около 45%). Россия не планирует превентивных крупномасштабных операций по периметру своей государственной границы, но оборонные задачи имеются.

3. В части национальной безопасности и правоохранительной деятельности (32%) недоучитывается криминально-коррупционная ситуация в РФ, требующая большего размаха контрольной и профилактической работы. Также несколько понижена экономическая роль спецслужб (особенно ФСБ и СВР). Первым индикатором предстоящих изменений в этой сфере является новая волна секретности в прикладных научных исследованиях (НИОКР), достигшая в 2010 г. 92%.

4. Провальная ситуация в части национальной экономики (в 2010 г. —

лишь 1,5%). Вывод из кризиса отдельных перспективных отраслей и производств (энергетика, недропользование и др.) в условиях присоединения к ВТО потребует нетрадиционных секретных мер.

5. Недостаточная секретность в сфере российского образования (в целом — 3,6%).

Грамотная кадровая политика — требование времени

Головными научными организациями России по защите государственной тайны в сложные годы либеральных реформ были 46 ЦНИИ Минобороны (координация силовых ведомств) и НИЦ ФСБ России (координация промышленных и других структур). Приоритетность ФСБ проявляется, однако, в том, что по линии военной контрразведки эта спецслужба контролирует Минобороны России.

В силу технических особенностей и сфер применения в России созданы пять систем лицензирования в области защиты государственной тайны: ФСБ (обеспечение деятельности госаппарата, части крупных российских товаропроизводителей, научных организаций и учебных заведений), Федеральная служба по техническому и экспортному контролю — ФСТЭК (ранее Гостехкомиссия), ФАПСИ, СВР и Минобороны России.

В реализации Закона РФ «О государственной тайне» важная роль отведена Межведомственной комиссии по защите государственной тайны при Гостехкомиссии (в 2004 г. преобразована в Федеральную службу по техническому и экспортному контролю Российской Федерации (см.: Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 1, ст. 945 и № 51, ст. 5168)).

Управленец в федеральных структурах власти (особенно вне ВПК), не мотивированный на укрепле-

ние национальной безопасности России, цивилизованное применение законодательства по государственной тайне и ее защите, часто по незнанию склонен к выбору несовершенных управленческих технологий и малоэффективных экономических решений.

Недооценка важности защиты государственной тайны особенно характерна для структур «гражданской» российской науки (РАН, РАМН, Минобрнауки, отраслевая наука). Также ясно, что в случае выполнения исследований на иностранные гранты заинтересованные аналитики склонны к вскрытию гостайн или принижению их регулирующей роли в российском управленческом аппарате.

Примечательно, что, согласно Положению о присвоении и утрате статуса участника проекта «Сколково», обязательно «участие иностранного специалиста, который имеет значительный авторитет в инвестиционной и (или) исследовательской среде. Участие указанного лица и (или) его намерение участвовать в проекте подтверждается его письменным заявлением». Можно, на первый взгляд, принять этот пункт за неверие властей в то, что «наши» без импортной помощи не способны сделать что-то толковое. Конечно, есть требование коммерциализации ноу-хау за рубежом. Но, по оценке ряда наших экспертов, фактически за исполнением проекта будут следить официальные «иностранцы шпионы» из 300 мировых компаний. Соблюдение интеллектуальной собственности в пользу России фактически невозможно. Здесь я сочувствую секретчикам ФСБ, но рад новым видимым проектам Службы внешней разведки России во благо Отечества.

В условиях финансового неблагополучия многих наукоемких товаропроизводителей и достаточно больших расходов на требуемые ФСБ России мероприятия некоторым предприятиям, учреждениям



и организациям оказалось экономически «выгоднее» отказаться от проведения секретных НИОКР.

Эта негативная тенденция сохраняет силу.

Представляется, что одним из нерезализованных направлений проваленной в 2004 г. административной реформы стала недооценка растущей роли секретных управленческих технологий в министерствах и ведомствах России.

В одной из своих ранних статей («Безопасность», 1999, № 9–10) автор предложил рассматривать Минфин России как типичный «почтовый ящик» со всеми вытекающими из этого последствиями (без допуска для посетителей по формам 1 и 2 — минимум переговоров и консультаций).

Финансовая тайна России нуждается в уточнении и большей опеке со стороны ФСБ России.

Очевидно, требуется создание системы специального парламентского контроля со стороны Федерального собрания РФ за правильным исполнением закона «О государственной тайне».

Как и во многих других областях, «допущенные» российские специалисты, получающие скромную надбавку за секретность, нуждаются в достойной национальной идее, уважении и любви к высшему военно-политическому руководству, нашему гимну и флагу. Понимание истинной роли гостайны России — это условие сохранности наших секретов, гарантия того, что они не будут рассматриваться как «выгодный товар». ■

ПЭС 11101/04.07.2011

Литература

1. Российская экономика в 2010 году. Тенденции и перспективы. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. 592 с.
2. Там же. С. 546–547.
3. Там же.