**Государственные заимствования России: исторический аспект**

**Гусакова Елена Сергеевна**, аспирант Государственного НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации

**Gusakova E.S.,** a postgraduate student of the State Research Institute of System Analysis of the Accounts Chamber of the Russian Federation

(e-mail:vip.ksp31@mail.ru)

**Аннотация.** В статье приведена практика государственных заимствований России со времен правления Екатерины II до наших дней, проанализированы цели заимствований и экономические последствия заемной политики на каждом историческом этапе. Также рассмотрена эволюция взглядов отечественных ученых-экономистов на сущность государственного долга и его влияние на развитие экономики, исследованы теоретические разработки в сфере управления государственным долгом.

**Abstract.** The article presents the practice of borrowing from the Russian government during the reign of Catherine II to the present day, objective analyzes of loans and economic consequences of borrowing policy at every stage of history. The article also considers the evolution of the views of Russian scientists and economists on the national debt and its impact on economic development, studied theoretical developments in the field of public debt management.

**Ключевые слова:** *государственный долг, управление государственным долгом, дефицит бюджета, эффективность бюджетных расходов, бюджетные кредиты.*

**Keywords:** *government debt, debt management, budget deficit, effectiveness of budget spending, public budget loan.*

Государственный долг присущ финансово-экономическим системам большинства стран мира, и Россия не является исключением. Осуществление заимствований позволяет государству привлечь дополнительные финансовые ресурсы для проведения социально-экономических реформ, реализации масштабных инвестиционных проектов, что способствует развитию экономики, повышению занятости населения. Кроме того, государственный долг может служить источником финансирования дефицита бюджета, являясь реальной альтернативой увеличению налоговой нагрузки. При этом долговое финансирование имеет более низкую политическую цену по сравнению с повышением налогов.

Однако чрезмерное наращивание государственного долга может привести и к негативным последствиям, в числе которых следует выделить перекладывание долгового бремени на будущие поколения, отвлечение средств из производственного сектора экономики на погашение государственного долга и расходов на его обслуживание, возможную угрозу долгового кризиса в результате реализации непродуманной долговой политики.

Учитывая противоречивый характер государственного долга, который может обернуться как благом для государства, так и источником серьезных экономических и политических проблем, важно рассмотреть исторические этапы российской практики государственных заимствований, а также эволюцию отношения отечественных ученых-экономистов к государственному долгу и его влиянию на экономику.

До XVIII века государственные заимствования в России осуществлялись лишь в связи с экстренными чрезвычайными обстоятельствами, такими как войны, стихийные бедствия. Начало привлечению крупных внешних займов положила Екатерина II в 1769 году, заняв у амстердамского банкирского дома «Раймонд и Теодор де Смет» средства для финансирования военных расходов по содержанию русского флота в Средиземном море [11, с. 351-352].

Регулярные заимствования за границей Россия начала осуществлять в последней трети XVIII века и к началу Первой мировой войны вышла на лидирующие позиции в мире по размерам государственного долга: по общему объему госдолга наша страна занимала второе место (первенство принадлежало Франции), а по размеру внешнего долга стала первой в мире. Одной из основных причин увеличения российского госдолга являлся начавшийся промышленный подъем. При этом внешняя торговля, баланс которой сводился с незначительным профицитом, не обеспечивала достаточный приток финансовых ресурсов в страну.

Привлечение зарубежных займов позволило государству обеспечить проведение экономических реформ, в том числе осуществить преобразование денежной системы и поддержать устойчивость национальной валюты, поскольку значительная их часть расходовалась на формирование и пополнение золотого запаса. За 30 предвоенных лет золотой запас увеличился почти в 5 раз и сложился в размере 1740 млн. золотых рублей. Накануне Первой мировой войны Россия вышла на первое место в мире по размеру золотого запаса [8]. Также стоит отметить, что часть заемных средств была направлена на выкуп железных дорог, которые впоследствии приносили казне доход, а следовательно, обеспечивали поступление финансовых ресурсов на покрытие образовавшегося госдолга. Перечисленные факторы позволяли инвесторам оценивать кредитоспособность России на достаточно высоком уровне.

В период Первой мировой войны размер российского долга вырос более чем в три раза и к 1918 году составил 29 млрд. рублей, из них 16 млрд. рублей — внутренний долг и 12,5 млрд. долларов — внешний. Примерно 45% внешних заимствований приходилось на Англию, которая предоставила около 70% военных кредитов, 38% — на Францию, выступавшую бенефициаром по 80% довоенного долга, 7% — на Германию, 4% — на Голландию, 3% — на США и 3% — на другие страны. В соответствии с декретом ВЦИК от 21 января (3 февраля) 1918 г. все государственные займы, заключенные «правительствами российских помещиков и русской буржуазии», были аннулированы [12, с. 11-12]. По сути это был первый дефолт по внешним долгам. После принятия указанного документа молодое советское государство оказалось в полной экономической изоляции.

В советский период, поскольку доступ на мировой кредитный рынок был закрыт, акцент делался на внутренние заимствования. Однако некоторое смягчение международного положения с начала 60-х годов способствовало тому, что для оплаты импортного оборудования, используемого в химической и легкой промышленности, государство начало привлекать долгосрочные кредиты западных банков.  Так, в 1966 году СССР было заключено 7 кредитных соглашений на общую сумму в 449 млн. рублей. Крупнейшее из них касалось оплаты товарных поставок и услуг концерна «Фиат» для автомобильного завода в Тольятти [8].

В последующем  развитие получила такая форма сотрудничества, как «компенсационные сделки», под которыми понималось привлечение инвестиционных целевых кредитов с последующим расчетом по ним поставками продукции, произведенной предприятиями, построенными с помощью данных кредитов.  Кроме того, западноевропейскими банками предоставлялись кредиты для оплаты импорта оборудования, труб и различных материалов в рамках сделки «газ—трубы», что обеспечило поставки советского природного газа в ФРГ, Италию, Австрию,  Францию и другие страны.

Начиная с 60-х годов, СССР стал получать целевые кредиты от стран СЭВ в рамках более 20 многосторонних соглашений о сотрудничестве. Обратной стороной данного сотрудничества явилось наращивание объемов сырьевого экспорта, который становился основным источником финансирования экономики.

К концу 80-х годов экономическое положение Советского Союза стремительно ухудшалось. Для решения финансовых проблем правительство начало массированную продажу золотого запаса государства, в результате чего к концу 1991 года он снизился в 10 раз с 2,5 тыс. тонн до 240 тонн [8]. Потребность в финансовых ресурсах заставила Россию выйти на международные финансовые рынки частных капиталов. Поскольку заемщику, имеющему невозвращенные долги, не могут предоставляться новые займы, Россия возобновила переговоры по дореволюционной задолженности, по результатам которых были достигнуты договоренности о выплате со стороны России частичной компенсации по «царским» долгам.

 В связи с кризисными явлениями в экономике объемы государственных заимствований стремительно увеличивались. В 1989 году впервые был обнародован размер внутреннего государственного долга Советского Союза, который составил 400 млрд. рублей. Внешний долг по всем видам государственных обязательств к концу существования СССР превысил 103 млрд. долларов [8].

После распада СССР советский внешний долг был разделен между всеми государствами, которые образовались на постсоветском экономическом пространстве. Конкретные доли каждой из постсоветских республик в величине внешнего долга бывшего СССР были закреплены в Договоре о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР, подписанном 4 декабря 1991 г. Согласно данному договору на Россию пришлось 61,34% советского долга [1]. Однако вскоре весь объем долга перешел к России, которая была готова принять расходы на его обслуживание в обмен на переход всех активов бывшего СССР, причитавшихся постсоветским республикам, в российскую собственность [12, с. 11-16].

В развитии долговой политики постсоветской России условно можно выделить три этапа. Первый этап, продолжавшийся с 1991 года по дефолт 1998 года, характеризовался интенсивным наращиванием внешнего долга. Приняв обязательства по долгу СССР, в последующем Россия также прибегала к внешним заимствованиям. К концу 1999 года возникший у России внешний долг составил почти 50 млрд. долларов, а с учетом принятых обязательств превысил 158 млрд. долларов. При этом отношение долга к ВВП достигло критической отметки в 120 %. Одной из главных причин усиления долговой зависимости стал дефицит бюджета, который финансировался в основном за счет внешних и внутренних заимствований. Ситуацию усугубила низкая эффективность налоговой системы, как в отношении обоснованности размера налоговых ставок и объектов налогообложения, так и качества налогового администрирования. Следует подчеркнуть, что правительству даже при помощи осуществления внешних заимствований не удалось стабилизировать экономическую ситуацию: в 1993–1999 гг. в России на 1% прироста внешнего долга приходилось 0,27% снижения ВВП.

Второй, переходный, этап осуществлялся с конца 1998 года по 2001 год в условиях постдефолтного шока. В этот период было положено начало пересмотру долговой политики.

В результате значительного скачка курса доллара по отношению к рублю выполнение принятых обязательств по внешнему долгу стало непосильным для российского бюджета. Россия была вынуждена приостановить выплаты по ранее реструктурированным долгам и обратиться в ноябре 1998 года к Парижскому и Лондонскому клубам с предложением об очередной реструктуризации задолженности с целью сокращения долговой нагрузки до размеров, адекватных возможностям бюджета. В этот же период произошел дефолт и по внутреннему долгу, представленному ГКО и ОФЗ, который к июню 1998 года составил около 430 млрд. рублей. До 1998 года государство привлекало финансовые ресурсы в бюджет путем размещения ГКО и ОФЗ, а с 1998 года должен был начаться процесс финансирования выплат по указанным обязательствам за счет бюджетных средств. Однако государство отказалось от обслуживания данных ценных бумаг, предложив их владельцам достаточно жесткие условия реструктуризации. Также был объявлен дефолт и по III серии облигаций внутреннего государственного валютного займа (ОВГВЗ). При наступлении срока их погашения, в мае 1999 года, правительство в принудительном порядке осуществило реструктуризацию обязательств по указанным ценным бумагам.

В значительной мере благодаря сложному финансовому положению России в данный период удалось добиться полной реструктуризации задолженности перед кредиторами Лондонского клуба и частично реструктуризировать задолженность перед Парижским клубом. Кроме того, с целью стабилизации долговой ситуации были предприняты меры по ограничению внешних заимствований регионами.

Третий этап долговой политики, начавшийся в 2001 году, характеризовался тенденцией к ослаблению внешнедолговой зависимости России. В 2001-2011 г.г. величина внешнего государственного долга стремительно сокращалась и на начало 2012 года составила 35,8 млрд. долларов. Принципиально новым направлением в урегулировании внешнего долга в 2000 годы стало его досрочное погашение. Положительные результаты были достигнуты не только в связи с улучшением общих условий экономического развития России (увеличением доходов бюджета, усилением его сбалансированности, стабильным положительным сальдо торгового баланса, ростом золотовалютных резервов), но и благодаря переходу к активной политике по управлению госдолгом.

В настоящее время особенностью российской экономики стало усиление тенденции роста госдолга. Основной причиной увеличения государственных долговых обязательств является необходимость финансирования дефицита федерального бюджета. При этом приоритет отдается осуществлению внутренних заимствований, проводится политика постепенного замещения внешнего долга внутренним. Внешний долг России стал увеличиваться с конца 2012 года и по состоянию на 1 января 2016 г. составил 50,0 млрд. долларов. Внутренний государственный долг при этом сложился в размере 7 307,6 млрд. рублей (для сравнения - на 1 января 2010 г. он составлял 2 094,7 млрд. рублей, то есть за 6 лет увеличился в 3,5 раз).

Стоит отметить, что Россия имеет не только богатый практический опыт в осуществлении заимствований, но и солидные научные разработки в области теории государственного долга и механизмов его регулирования.

Одним из первых исследователей в России, заложивших основы теории государственного кредита, которая сохранила свою актуальность и для современной практики реализации долговой политики и регулирования государственного долга, был декабрист М.Ф. Орлов. Его исследование «О государственном кредите», опубликованное анонимно в 1833 г., стало не только первой в России, но и первой в мире работой по теории государственного кредита.

М.Ф. Орлов являлся сторонником богатого и сильного правительства, способного на хозяйственные преобразования с использованием механизма государственного кредита и эффективной системы налогообложения. Он одним из первых обратил внимание на взаимосвязь налогообложения и заемной политики и отметил, что обыкновенные государственные расходы целесообразно покрывать за счет умеренных налогов, а займы привлекать для удовлетворения чрезвычайных нужд.

Орлов считал, что практическое значение государственных займов огромно. Осуществляя заимствования и тем самым привлекая дополнительные ресурсы в экономику, государство обеспечивает развитие промышленности, торговли и земледелия, способствует более эффективному использованию трудовых ресурсов, созданию новых рабочих мест. Между тем «первое и главнейшее правило государственного кредита есть заключение займов без возвращения капитала с платежом вечных и беспрерывных процентов». Управление государственным долгом М.Ф. Орлов предлагал осуществлять через кассу погашения, обладающую достаточным капиталом, как для уплаты процентов, так и для постепенного выкупа части государственных ценных бумаг и поддержания их стабильного курса. Результатом данной политики, как полагал М.Ф. Орлов, будет являться привлечение народных денег в случае необходимости и их использование на народные же нужды [2]. В то же время он видел и ограниченность данного инструмента. Пределы государственного кредита, по его мнению, должны быть соразмерны с возможностями государства [3, с. 5]: «когда уплата процентов по госдолгу сделается обременительной и невозможной, то этим определяются границы госкредита» [10, с. 326].

Другой представитель финансовой науки императорской России, А.А. Исаев, в своей книге «Государственный кредит», выпущенной в 1886 году, рассматривал государственную долговую политику во взаимосвязи с целями, на которые осуществлялись заимствования. Потребности государства он делил на обыкновенные (которые могут быть предусмотрены, точно определены) и чрезвычайные (нельзя точно предсказать ни время их наступления, ни продолжительность существования, ни размеры расходов, которые они причинят государству). В числе способов удовлетворения чрезвычайных потребностей государства он называл бюджетные остатки, фонд государства, контрибуции иностранных держав, пожертвования граждан, отчуждение казенного имущества, налоги и государственный кредит. При этом государство должно выбирать из перечисленных способов наиболее целесообразные. По мнению А.А. Исаева, «чтобы оправдать увеличение долгов государства… нужно доказать, что без увеличения государственных долгов, благосостояние народа было бы ниже. Нужно доказать, что потребности, которые государство удовлетворило путем кредита, были неотложны; что эти потребности могли быть наиболее выгодно удовлетворены именно общественной властью; что, наконец, эти потребности имели общественное значение, а не местное, классное, сословное» [7, с. 24-46]. А.А. Исаев призывал с осторожностью относиться к наращиванию государственного долга и считал, что государству необходимо заботиться об увеличении обыкновенных доходов и о возможно успешном погашении займов.

Государственный кредит и государственная долговая политика являлись предметом научных изысканий известного русского ученого И. Х. Озерова. В своем сочинении «Основы финансовой науки», изданном в 1913 году, он оценивал государственный кредит как «громадную силу, без которой невозможна была бы культурная работа современных государств и общин. Многие крупные расходы невозможно было бы предпринять, не прибегая к помощи кредита. Затем предпринимаются многие расходы, плодами которых будут пользоваться будущие поколения и, следовательно, на них и надо возложить бремя по уплате таковых, а государственный кредит и дает возможность… будущие доходы употребить в настоящее время» [9,
с. 416].

В своих трудах И.Х. Озеров также исследовал особенности управления государственными долговыми обязательствами, а именно практику консолидации (обращения краткосрочного кредита в долгосрочный, замены нескольких долгосрочных займов с разными условиями погашения или оплаты на один однообразный заем) и конверсии (изменения условий займа в интересах должника, в том числе понижение процента по займу, превращение срочного займа в бессрочный, рентный) [9, с. 432-436].

Не обошел своим вниманием государственную долговую политику
и С. Ю. Витте. Наличие дефицита бюджета он воспринимал как «первейший и вернейший признак финансового ослабления» государства, а государственную долговую политику, реализуемую с целью финансирования дефицита бюджета, считал бременем, эгоистически возложенным на плечи будущих поколений [5, с. 461].

Вместе с тем С.Ю. Витте отмечал, что без государственного кредита не в состоянии обойтись ни одно государство. Ни проведение крупных социально-экономических реформ, ни реализация масштабных проектов немыслимо без обращения к государственному кредиту. С.Ю. Витте считал, что «по достижении известной степени задолженности кредитоспособность государства ослабляется, и оно лишается удобного источника к получению единовременно крупных средств при наступлении в них чрезвычайной надобности. Все это говорит за умеренность и строгую обдуманность в пользовании государственным кредитом» [5, с. 463-465].

Также ряд работ по теории государственного долга был опубликован в России А.Н. Гурьевым, П.П. Мигулиным, М.И. Боголеповым и некоторыми другими авторами.

А.Н. Гурьев в своем труде «Очерк развития государственного долга в России» рассмотрел исторические этапы отечественной долговой политики, начиная с периода царствования Екатерины II и заканчивая периодом царствования последнего российского императора Николая II [6]. П.П. Мигулин в работе «Русский государственный кредит (1769-1899)» проанализировал состояние государственных финансов и госдолга в период деятельности каждого министра финансов. М.И. Боголепов в работе «Государственный долг» исследовал долги государства, которые обязаны своим происхождением войне, приготовлениям к войне и бюджетным дефицитам. Он отмечал экономическую целесообразность осуществления государственных заимствований, считал государственный кредит необходимым фактором общественного прогресса. Но в то же время, по его мнению, государственный кредит «впитал в себя все то зло, которое обесценивает и позорит гордую человеческую цивилизацию» [4, с. 569].

В советский период глубоких научных исследований в области теории и практики государственных заимствований не проводилось. Такие категории, как государственный долг и дефицит бюджета, считались негативными и присущими исключительно буржуазным государствам.

С переходом к рыночной экономике и проведением Россией активной долговой политики появилось значительное количество публикаций по данной тематике. Вопросы теории и практики государственных заимствований рассмотрены в трудах Б.И. Алехина, Г.В. Поповой. История становления госдолга Российской Федерации изучены Ю.Я. Вавиловым, Т.Н. Новожиловой, Б.А. Хейфецом, современные тенденции его развития - Л.Б. Мохнаткиной.РорРлдопидлрип

 Правовая природа государственного долга раскрыта в работах А.В. Богдановой, Ю.К. Цареградской, Ю.А. Крохиной. Исследование системы управления госдолгом и оценка ее эффективности проведены Л.С. Брагинской. Модели управления государственным долгом приведены в трудах А.Е. Ковалишина, А.П. Вавилова, А.Е. Тумановой, Н.А. Шагас. Практика долговой политики российских регионов отражена в работах И.В. Бабич, Д.С. Зуева, Л.Н. Лыковой, Н.Б. Крыловой, А.Б. Чебановой.

По моему мнению, анализ исторического опыта осуществления заимствований, изучение не только современных публикаций в области долговых отношений, но и трудов отечественных ученых-экономистов, заложивших основы теории государственного долга, представляют определенный научный интерес. Кредитная история страны формируется с момента осуществления первых займов на внешнем рынке и остается одной из ее важнейших финансовых характеристик на протяжении всего периода существования. Так, при восстановлении рыночных отношений и возвращении на международный кредитный рынок Россия столкнулась с казалось-бы оставшимися в далеком прошлом проблемами, связанными с внешними «царскими» долгами. Что касается теоретических разработок, хотелось бы отметить, что описанные И.Х. Озеровым более ста лет назад консолидация и конверсия на сегодняшний день являются одними из основных методов управления государственным долгом. Поэтому исторический подход к изучению задолженности России не только интересен сам по себе, но и весьма полезен для анализа современной ситуации, сложившейся в данной сфере.

Список литературы:

1. Договор о правопреемстве в отношении внешнего государственного долга и активов Союза ССР от 04.12.1991 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Алехина Е.Л. Государственный кредит в концепции М.Ф. Орлова. [Электронный ресурс] // Образование и право. Научно-правовой журнал: сайт. – URL: <http://education.law-books.ru/shop/4-44-13/4-44-13-19.PDF> (дата обращения 01.11.2016).
3. Богданова А.В. Государственный кредит в Российской Федерации: учебное пособие / под ред. А. А. Ялбулганова. - М.: ВШЭ, 2014.
4. Боголепов М.И. Государственный долг. - СпБ: Издательство О.Н. Поповой, 1910.
5. Витте С.Ю. Конспект лекций о Народном и Государственном хозяйстве, читанных Его Императорскому Высочеству Великому Князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 г.г. - СпБ.: Типография Акц. Общ. Брокгауз-Ефрон, 1912.
6. Гурьев А.Н. Очерк развития государственного долга России. - СпБ: Типография «Якорь», 1903.
7. Исаев А.А. Государственный кредит. - Ярославль: Типография Г. Фальк, 1886.
8. Попова Г.В. Государственный кредит и госдолг: учебное пособие [Электронный ресурс]. – URL: http://jurisprudent.site/kreditovanie-knigi/gosudarstvennyiy-kredit-gosdolg-ucheb-posobie.html.
9. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. - М.: ООО «ЮрИнфоР-Пресс», 2008.
10. Орлов М.Ф. О государственном кредите // У истоков финансового права. М., Статут, 1998.
11. Финансы: учебник / С.А. Белозеров, Г.А. Бродский, С.Г. Горбушина [и др.]; отв. ред. В.В. Ковалев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2013.
12. Хейфец Б.А. Долговая политика России: актуальные проблемы. – М.: Научный эксперт, ЗАО «Издательство «Экономика», 2007.