

РОССИЯ ВЧЕРА И СЕГОДНЯ

Д-р экон. наук **И. П. Хоминич**

ИЗ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА РОССИИ

Статья посвящена некоторым фрагментам истории управления суверенным долгом российского государства на протяжении почти двух с половиной веков (с 1769 г. по настоящее время). Рассматриваются финансовые, правовые, организационные вопросы формирования и эволюции суверенной задолженности с учетом ее особенностей в разные исторические периоды.

Политика в области государственных заимствований, управления суверенными долгами для большинства стран¹ является важной составляющей государственной финансовой политики. От ее эффективности зависят международный имидж государства, отношение политиков, инвесторов, потенциальных партнеров по совместным крупным международным бизнес-проектам, международных финансовых организаций, а также международный суверенный рейтинг и многое другое.

Пристальное внимание к проблемам внешней задолженности России сохраняется на протяжении всего периода рыночных реформ. Апогея оно достигло во время кризиса 1998 г. в связи с объявлением дефолта по долговым обязательствам. За последние три-четыре года многое сделано в направлении формирования единого отлаженного механизма управления госдолгом в стране с организационной, правовой и содержательной точек зрения: разработана и принята Концепция единой системы управления государственным долгом, создана специализированная организация – государственная корпорация «Долговое агентство Российской Федерации», основная деятельность которой связана с первичным учетом государственных обязательств и государственных заимствований, конверсией долговых обязательств, а также с рядом других функций по управлению госдолгом страны.

А как эта проблема выглядела и решалась в дореволюционной России? В контексте нашей темы вполне закономерен интерес к богатому национальному опыту функционирования российских государств-

¹ В систему мировой суверенной задолженности входит более 200 стран.

венных финансов в области внешних заимствований. Для понимания сущности государственного долга важно определить основные причины его возникновения в экономике. Мировые экономические источники содержат различные подходы к этой проблеме. В них утверждается, что государственный долг возник в период становления рыночной экономики. Развитие рыночных отношений и постепенное создание гражданского общества (прежде всего верховенство закона над волей правителей) имели следствием усиление кредитных отношений. Государственный долг из личного долга правителя превратился в публичный.

Всеобщими причинами образования государственного долга [1. С. 8–10] принято считать войны, стихийные бедствия, государственное предпринимательство, рост иностранных капиталов, а также социальную политику государства.

Военное происхождение государственных долгов известно испокон веков. Война и приготовления к войне, содержание армии в связи с ростом ее размера и совершенствованием вооружения требуют таких расходов, которые не позволяют покрыть их за счет текущих бюджетных доходов.

В России государственное предпринимательство тесно связано со строительством железных дорог. Во времена первоначального накопления капитала государство активно вмешивалось в экономическую жизнь, в том числе посредством регулирования частного предпринимательства. Со становлением рыночных отношений государство превращается в хозяйствующий субъект. На смену насильственным рычагам привлечения средств (увеличению налогов) приходит использование кредита. Власть создает государственные предприятия в отраслях, которые недоступны и непривлекательны для частного предпринимателя (например, из-за долгих сроков окупаемости инвестиций) или социально значимы. Возникает необходимость заимствований для их финансирования.

Внешний государственный долг возникает и при переливе капитала из одной страны в другую. Капитал стремится туда, где устойчивы прибыли, ниже риски инвестиций, существует необходимая институциональная среда. Речь идет о выпусках внешних ценных бумаг государства для нерезидентов. Для иностранных инвесторов такие вложения менее рискованны, чем приобретение корпоративных ценных бумаг. Правда, риск присутствует всегда. Так, в 1917 г. в России были аннулированы долговые обязательства царского правительства.

Внешние государственные заимствования российского государства начались более 200 лет назад, когда правительство Екатерины II в 1769 г. разместило в Голландии заем на сумму 7,5 млн. гульденов. Целью займа было финансирование Русско-турецкой войны. Историки

считают этот заем первым официальным внешним долгом России. К этому времени относится и появление государственного внутреннего займа, связанного с выпуском ассигнаций.

Социальная политика государства связана с его дополнительными расходами. Социально-экономические преобразования, реформы государственного управления, экономического, политического устройства являются дорогостоящими для государства. Для их реализации оно вынуждено осуществлять заимствования.

Для долговой политики царской России было характерно сочетание внешних и внутренних заимствований. Основными формами внутренних заимствований были выпуск облигаций, бумажных ассигнаций, эмиссия процентных кредитных, доходных банковских билетов государственными банками и т. п.

Иностранные обязательства России в рамках совокупного долга были представлены в следующих формах: облигации госзаймов, гарантированные облигации железнодорожных обществ, городские займы, облигации акционерных компаний. Второй по объему статьей внешних заимствований были городские займы (за период с 1885 по 1912 г. было выпущено 152 облигации). Эти облигации котировались на крупнейших европейских биржах (Лондонской, Парижской, Амстердамской и др.).

Российское государство получало кредиты и осуществляло заимствования путем выпуска долговых обязательств еще со времен Петра I. Известный русский историк и философ В. О. Ключевский писал о долговой политике в период реформ Петра I: «Петр не оставил после себя ни копейки государственного долга, не израсходовал ни одного рабочего дня у потомства, напротив, завещал преемникам обильный запас средств, которым оно долго пробаивалось, ничего к ним не прибавляя. Его преимущество перед ними в том, что он был не должником, а кредитором будущего» [5. С. 64].

При Екатерине II стала складываться российская система управления внешним долгом. В 1769 г. был организован особый Комитет уполномоченных для произведения денежных переговоров в иностранных землях, в компетенцию которого входило ведение всех дел, связанных с внешними займами. Позже при Павле I он был преобразован в Экспедицию для разбора и расчета государственных долгов [2. С. 156].

Российский денежный рынок становится открытым с середины XIX в. Во времена министра финансов М. Х. Рейтерна (1862–1878) он стал интегрироваться в европейскую биржевую систему. Российское правительство предпочитало занимать деньги вовне, чем внутри страны.

В Российской империи государственный кредит обрел заметную внешнюю направленность в период деятельности министра финансов

И. А. Вышнеградского (1887–1892). Активно проводил политику внешних государственных заимствований и министр финансов С. Ю. Витте (1892–1902).

В России широко была представлена информация о государственном долге, включая внешний долг. Например, Комиссия погашения долгов систематически издавала сборники с публикацией данных о правительственных займах, включая списки долгов, занесенных в Государственную долговую книгу [8. С. 20].

Как и в других странах, в России не было официального разделения государственного долга на внутренний и внешний в связи с отсутствием для этого какой-либо экономической или правовой основы. Формально выпускались займы, рассчитанные на внутренний рынок и ориентированные на иностранных инвесторов. Однако не существовало ограничений на приобретение иностранных бумаг гражданами России и внутренних долговых обязательств нерезидентами.

В дореволюционный период российское государство с целью привлечения кредитных средств в бюджет выпускало следующие обязательства: краткосрочные (от 3 месяцев до 1 года номиналом не выше 500 рублей), долгосрочные (вплоть до 50–80 лет); бессрочные (выплачивался договорный процент, а государство имело право скупить весь заем в принудительном порядке по номинальной стоимости). Основу государственного долга составляли долгосрочные и бессрочные долговые обязательства.

Российское правительство получало государственные кредиты на различные цели, связанные с крупными инвестиционными проектами (например, строительство железных дорог), борьбой с неурожаем и засухами, ведением войн, осуществлением реформ в экономике (например, Столыпинской земельной реформы в 1906–1910 гг.). Немаловажным является тот факт, что государственный бюджет был разделен на две части: обыкновенный и чрезвычайный. Обыкновенный бюджет имел поступления за счет налогов, сборов, акцизов и других аналогичных источников. Из этой части выплачивались проценты по государственному долгу. Чрезвычайный бюджет формировался в подавляющей части за счет государственных займов, а расходная его часть направлялась на погашение основных сумм государственных долгов.

По данным директора кредитной канцелярии Министерства финансов Ю. А. Гагемейстера, в 1825 г. государственный долг России, составлявший около 358 млн. рублей, примерно был равен годовому бюджету государства, а в 1855 г. он превышал бюджет более чем в 2 раза. Причем доля заграничных долгов составляла 28,5%, а внутренние заимствования – 71,5% [5. С. 15].

XIX в. принято считать временем превращения России в одного из крупнейших в мире должников и одновременно периодом освоения инструментов управления госдолгом.

Выпуск ассигнаций был основной формой государственного кредита в начале XIX столетия. В соответствии с манифестом императора Павла I ассигнации были признаны госдолгом. Впоследствии они частично были выкуплены с целью уничтожения. Постепенно ассигнации были изъяты из обращения и заменены государственными кредитными билетами. С прекращением выпуска ассигнаций центр тяжести в финансовой политике был перенесен на внутренние заимствования через механизм выпуска облигаций. Внутренние займы 1817–1818 гг. явились началом систематических прямых заимствований государством средств у населения. Конец XIX в. считают периодом максимального поступления в бюджет средств за счет заимствований. На начало XX в. государственный долг России составлял 6 млрд. 210 млн. золотых рублей [6. С. 647].

Вся история российского государственного долга свидетельствует о том, что Россия пользовалась неизменным доверием на международном рынке. В течение почти 150 лет у царской России имелись лишь единичные случаи нарушения условий выполнения иностранных займов. Доверие к российскому государству как к суверенному заемщику было связано с наличием у него большого золотого запаса, который за 30 предвоенных лет перед Первой мировой войной увеличился в пять раз и составил в августе 1914 г. 1744 млн. золотых рублей (по величине золотого запаса оно занимало первое место в Европе). Кроме того, Россия выступала в роли гаранта займов, предоставляемых другим государствам. Например, эту роль она выполняла по отношению к Греции в 1833 г., а также в разное время выступала гарантом внешних займов для Китая, Турции и других стран.

По величине госдолга до Первой мировой войны российское государство занимало второе место после Франции. Внешний же его долг был самым большим в мире. Из развитых стран суверенный внешний долг кроме России имела только Япония. Как пишет Б. А. Хейфец, «остальные государства-должники были зависимыми и полукOLONиальными» [8. С. 24]. По ежегодным выплатам на обслуживание суверенного долга, которые составляли около 0,4 млрд. рублей, Россия также опережала всех [8. С. 25].

Рост внутреннего и внешнего долга существенно увеличился в годы Первой мировой войны, расстроившей государственные финансы. За три военных года внешние заимствования страны увеличились в 2,5 раза по сравнению с довоенным временем. Претерпела изменения и структура внешнего долга, который в основном стал результатом пря-

мых кредитов. По данным И. Чубакова, наибольшие кредиты нашей стране предоставили Англия, Франция, США и Италия. Война привела к увеличению заимствований и на внутреннем рынке. К 1916 г. доля государственных расходов, покрываемых за счет внутренних займов, превысила 33%.

Обычно принято сопоставлять размер долга с государственным бюджетом. В начале XX в. Россия имела один из самых больших бюджетов в мире, который почти на 70% складывался за счет поступлений от винной монополии, государственных предприятий и использования государственного имущества. В этих условиях доля расходов на обслуживание государственного долга в общих расходах бюджета была относительно небольшой – 17%. В то время у развитых европейских стран (Италии, Германии и др.) этот показатель был существенно выше российского и доходил до 30%, хотя в абсолютном выражении размер долга у них был значительно меньше российского.

Внутренний и внешний долг Российской империи на 1 января 1914 г. состоял из государственных и гарантированных правительством процентных бумаг, находящихся в обращении внутри страны и за границей. Например, из 12744 млн. рублей государственных обязательств на внутренний долг приходилось 7264 млн. рублей (57%), а на внешний – 5480 млн. рублей (43%). Отметим, что госдолг России превышал доходную часть бюджета 1913 г. (3453 млн. рублей) в 3,7 раза. Процентные платежи по госдолгу в сумме 389 млн. рублей составляли 11,5% расходной части бюджета 1913 г. (3383 млн. рублей), а по внешнему долгу – 5,7% (194 млн. рублей) [4. С. 5; 7. С. 51–52, 56–57, 164].

В таблице приведены данные, позволяющие сравнить структуру государственного долга дореволюционной России и сегодняшнего дня.

После Октябрьской революции советское правительство по существу объявило суверенный дефолт, поскольку отказалось платить по государственным долгам царской России как иностранным, так и отечественным держателям государственных ценных бумаг (к моменту прихода большевиков сумма взятых займов составляла примерно 15 млрд. рублей по золотому курсу на начало 1917 г.). Это явилось точкой отсчета новой кредитной истории России, которая продолжалась до 1992 г., когда был легализован (т. е. узаконен, официально признан) внутренний государственный долг путем принятия целого комплекса решений правительства и указов президента по конверсии и обслуживанию долга перед населением и другими инвесторами. В период советской власти государственный кредит продолжал функционировать в нашей стране в различных формах, поскольку он по-прежнему оставался важным источником пополнения бюджета, финансирования государственных расходов, покрытия бюджетного дефицита.

**Структура государственного долга органов государственного управления
Российской империи и Российской Федерации***

Показатель	Российская империя**	Российская Федерация***
Госдолг, млрд. долл.	6,5	128,5
В том числе:		
внутренний	3,7	20,0
внешний	2,8	108,5
Госдолг, уд. вес в %	100,0	100,0
В том числе:		
внутренний	57,0	15,0
внешний	43,0	85,0
Обслуживание госдолга, млрд. долл.	0,2	9,0
В том числе:		
внутреннего	0,1	2,0
внешнего	0,1	7,0
Обслуживание госдолга, %	100,0	100,0
В том числе:		
внутреннего	50,0	20,0
внешнего	50,0	80,0
Доходы федерального бюджета, млрд. долл.	1,77	70,0
Отношение госдолга к доходам федерального бюджета, раз	3,7	1,9
Доля затрат по обслуживанию госдолга в расходной части бюджета, уд. вес в %	11,5	13,0

* Рассчитано по: [4. С. 5; 7. С. 51–52, 56–57, 164].

** Госдолг в долларах США по официальному курсу 1913 г.: 1 долл. = 1,95 кред. руб.

*** Госдолг в долларах США по текущему валютному курсу на 1 января 2003 г.: 1 долл. = 31,8 руб.

Формы, инструменты, механизмы реализации государственного кредита претерпевали существенные изменения по мере корректировки курса экономической политики советского правительства. Однако на протяжении всего советского периода государство активно использовало государственные кредиты в таких формах, как:

- облигационные займы (часто принудительные) для различных социальных слоев населения;
- займы, размещаемые на предприятиях путем принудительного включения государственных ценных бумаг в так называемые запасные и резервные капиталы предприятий и организаций (в 1929 г. их доля составляла почти 52% объема государственного внутреннего долга);
- гарантированные правительством займы государственных учреждений и местных органов власти;
- перевод в государственные займы части вкладов населения в гострудсберкассах;

– кредиты Государственного банка.

Период с 1975 по 1986 г. характеризовался стремительным возрастанием объема внутреннего государственного долга в нашей стране. Колоссальные потребности бюджета на финансирование гонки вооружений, экономические реформы, ликвидацию экологических потрясений, природных катаклизмов, социальные программы, подъем сельского хозяйства, незавершенное строительство могли обеспечиваться только при использовании заемных ресурсов. При дефиците государственного бюджета этого периода в практику прочно вошли кредиты Государственного банка СССР (вначале под символический процент с указанием срока возврата, а потом – беспроцентные и бессрочные, поскольку эти ссуды так и не были возвращены). Таким образом, к 1990 г. впервые была обнародована сумма внутреннего государственного долга в размере 400 млрд. рублей (в 1975 г. он составлял 62,4 млрд. рублей, в 1980 г. – 156 млрд. рублей, в 1992 г. – 940 млрд. рублей).

Накопленная Россией сумма государственного долга до сих пор тяжелым бременем лежит на экономике страны. Долговой кризис миновал, но проблема выплаты долгов осталась. Ежегодные выплаты по внешнему долгу составляют порядка 17–18 млрд. долларов. В настоящее время Минфин России рассматривает вопрос о направлении средств Стабилизационного фонда на погашение внешнего долга. Такой шаг, несомненно, снизит остроту долговой проблемы для нашей страны.

Список литературы

1. *Боголепов М. И.* Основные причины нарастания государственных долгов. СПб., 1910.
2. *Бржеский Н.* Государственные долги России. Историко-статистическое исследование. СПб., 1884.
3. Государственные финансы России / Под ред. И. В. Караваевой. М.: ЮНИТИ, 2003.
4. *Зив В. С.* Государственное банкротство и иностранные капиталы. Пг., 1918.
5. *Ключевский В. О.* Русская история: Полный курс лекций: В 3 кн. М.: Мысль, 1993.
6. Министерство финансов 1802–1902. СПб., 1902. Ч. 2.
7. *Пасвольский Л., Моультон Г.* Русские долги и восстановление России: Пер. с англ. М., 1925.
8. *Хейфец Б. А.* Кредитная история России. М.: Экономика, 2003.