

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Б.А.Хейфец

ВНЕШНИЕ ЗАЙМЫ И ДОЛГИ ЦАРСКОЙ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ

Хейфец Борис Аронович – доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник ИМЭПИ РАН

Сколько и как задолжала Российская империя

Опыт внешних заимствований царской России для современной политики интересен по ряду причин. Во-первых, часть долгов, сделанных еще до 1917 г., или не урегулирована совсем, или была урегулирована только в 90-е годы, а ряд долгов (например, по царским облигациям) еще оспариваются некоторыми частными кредиторами. Во-вторых, интересно проследить изменение отношения к внешним заимствованиям на протяжении последних 200 лет, а также эффективность использования внешних финансовых ресурсов. Наконец, в-третьих, определенную ценность может представлять и опыт управления внешним долгом, в том числе реструктуризации долговых обязательств, сочетания внешних и внутренних заимствований, опыт активного размещения ценных бумаг на внешних рынках в конце XIX – начале XX в. и т.п.

Попытки получения финансовых займов Россией были предприняты основателем династии Романовых царем Михаилом Федоровичем (правил в 1613–1645 гг.). В 1613–1614 гг. он направил специальные посольства в Англию и Голландию, чтобы просить помощи у правительств этих государств. Однако обе миссии закончились безрезультатно. Голландцы отказались помочь, так как сами

недавно завершили войну и нуждались в средствах. Англичане обусловили помощь предоставлением английским купцам различных льгот и права на бесполошинную торговлю, на что не согласился русский царь.

Петр Великий (правил в 1689–1725 гг.), хотя и был сторонником заимствования западных технологий и развития экономических связей с внешним миром, отрицательно относился к внешним займам. Рост международного авторитета и несомненные экономические достижения делали возможными такие займы, однако во время его правления Российское государство, по словам знаменитого историка С.Соловьева, “не сделало ни копейки долгу”¹. Проведение такой политики стало возможным и потому, что значительно возросли доходы бюджета – с 3,1 млрд. руб. в 1701 г. до 10,2 млрд. руб. в 1725 г.

Еще одна попытка получить внешний заем была сделана при императрице Елизавете Петровне (правила в 1741–1762 гг.). Елизавета хотела получить у Голландии два миллиона рублей, однако и в этом займе России было отказано.

Первый успешный внешний заем был осуществлен при Екатерине II (правила в 1762–1796 гг.), когда ведение ряда войн (в первую очередь с Турцией) и материальная поддержка русской политики в Польше вызвали крайнее напряжение государственных финансов. Екатерина в 1769 г. направила Сенату Указ, в котором определялись условия займа. Всего императрица за время своего правления прибегла к 20 займам на общую сумму в 75 млн. гульденов, причем часть новых займов шла на погашение долга. Екатерининские займы неоднократно реструктурировались и были полностью погашены только в 1891 г. И в дальнейшей своей кредитной истории Россия часто прибегала к реструктуризации, добиваясь с ее помощью улучшения условий обслуживания внешнего долга. Так, серьезные льготы получила Россия в 1815 г., когда Англия и Голландия в качестве вознаграждения за участие России в войне и в восстановлении европейского мира приняли на себя уплату процентов и погашение по части долга (по 25 млн. гульденов). Голландия, правда, впоследствии (1830) отказалась от своих обязательств по погашению.

Важно отметить и то обстоятельство, что при Екатерине II стала складываться российская система управления внешним долгом. В том же 1769 г. (год первого государственного внешнего займа) был организован особый “Комитет уполномоченных для произведения денежных переговоров в иностранных землях”. На него было возложено ведение всех дел, связанных с

внешними займами. Комитет возглавил Начальник финансового управления генерал–прокурор Сената князь А.А.Вяземский, в состав Комитета также вошли русский посланник в Голландии князь А.А.Голицин и граф З.Г.Чернышов. Впоследствии Комитет был переименован в Комитет государственных долгов. В этом Комитете под руководством сменившего А.А.Вяземского генерал–прокурора А.Н.Самойлова был разработан первый в истории России конкретный План погашения всех внешних долгов в течение 15 лет. План был принят 23 июля 1794 г. и предусматривал получение средств на погашение долгов в размере 4 млн. руб. ежегодно исключительно из внутренних источников – путем увеличения акциза на водку в размере 1 руб. с ведра². Однако как это часто бывает в России, План не был реализован в части уплаты долгов. Полученная от увеличения акцизов прибыль растворилась в государственном бюджете.

В 1796 г. при Комитете государственных долгов была учреждена Счетная экспедиция. Последняя в 1797 г. в связи с упразднением самого Комитета была преобразована в Экспедицию для разбора долгов³, которая вскоре была переименована в Комиссию погашения долгов. В Экспедиции был разработан второй проект погашения государственного долга, однако, как и первый, он не был реализован.

Важным моментом в управлении внешней задолженностью стало учреждение в 1810-1812 гг. “для наблюдения порядка в платежах, ясности и точности в счетах и для сохранения прав каждого” при Комиссии погашения долгов Государственной долговой книги. В книге выделялось три части: первая часть – внешние долги, вторая – внутренние срочные долги, третья – долги бессрочные⁴. Впоследствии структура книги, которая просуществовала до 1917 г., в связи с изменением классификации долгов менялась. В книгу стали заноситься и гарантированные государством железнодорожные займы, городские займы и т.п. Как известно, Государственная книга внешнего долга была воссоздана в Российской Федерации лишь в 1994 г.

Выпуск новых займов в царской России был непосредственно в компетенции царя и министерства финансов. Однако после революции 1905-1907 гг. и созыва Государственной думы новая законодательная власть получила право

¹ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. – М., 1963. – Кн. IX – С.473.

² Гурьев В. Очерк развития государственного долга России. – Спб., 1903 – С.7.

³ Гурьев В. Указ. соч. – С.1, 8.

⁴ Бржесткий Н. Государственные долги России. Историко-статистическое исследование. – Спб, 1884. – С.182.

утверждать заключаемый заем в каждом конкретном случае. Время и условия займа по-прежнему определялись “верховой властью”.

К управлению государственным долгом имела непосредственное отношение и практика разработки обычного и чрезвычайного бюджетов. Чрезвычайный бюджет на 90% формировался из внешних и внутренних займов и использовался для финансирования строительства железных дорог, ведение войн и борьбу со стихийными бедствиями. При благоприятном финансовом положении часть чрезвычайного бюджета шла на досрочную оплату государственных займов. Платежи же по займам (проценты и погашение) шли за счет обыкновенного бюджета, пополнявшегося за счет традиционных источников доходов (налоги, акцизы и пр.)⁵.

В целом хотелось бы подчеркнуть, что информация о государственном долге в царской России, в том числе о ее внешнем долге, была достаточно прозрачной и доступной для исследователей того времени.⁶ Это способствовало повышению авторитета России как добросовестного заемщика.

В то же время обилие информации порождает и ряд проблем. Хотя русскому дореволюционному долгу были посвящены многие специальные работы в России и в СССР, а также ряд исследований за рубежом, оценки динамики ее государственного внешнего долга сильно различаются. Это обусловлено рядом обстоятельств, в том числе неточностями российской официальной статистики, недостатками методологии определения состава внешнего долга, погрешностями при пересчете валют, в которых выражался долг, изменениями стоимости самих российских рублей на протяжении почти 150-летней кредитной истории внешних заимствований царской России.

Например, первый голландский заем 1815 г. был предоставлен в голландских гульденах, первый английско-голландский заем 1864 г. – в английских фунтах стерлингах, 4%-ные внешние займы 1840, 1842, 1843, 1844, 1847 гг. – в русских рублях, заем 1906 г. – во французских франках и т.п.

Однако не столь важны точные данные о внешних заимствованиях, сколько общие тенденции в развитии внешней задолженности, особенности российской политики заимствований и обслуживания внешнего долга. Лучшую, на наш

⁵ Рынок ценных бумаг. – М., 1996. – № 1. – С.33.

⁶ Так, Комиссия погашения долгов регулярно издавала “Сборники своих узаконений и распоряжений”, сборники тиражей “Займов правительственных или гарантированных правительством, котирующихся за границей” (с 1886 по 1917 г. было выпущено 25 таких сборников) и т.п.

взгляд, статистику по *всему государственному* долгу России, которой пользуется большинство исследователей, приводит в своей монографии П.П.Мигулин⁷.

Наиболее полные обобщенные данные по *внешней* задолженности даются в работе американских экономистов Л.Пазвольского и Г.Моультона, которая была переведена на русский язык, т.е. официально признана в Советском Союзе⁸. По данным авторов, между 1769 и 1914 г. российское правительство заняло за границей и внутри России приблизительно 15 млрд. руб., из которых в течение этого же периода было погашено немногим более 40%. При этом 2/3 всей задолженности, приходилось на займы периода 1887-1902гг., займы до 1887 г. составляли около 6%, а займы в предвоенное десятилетие – немногим более 1/4 всего долга.

Хотя эта задолженность начала формироваться с внешних займов, последние вплоть до 1890-х годов составляли ее меньшую величину. Государственный внешний долг к 1895 г. составил порядка 1,7 млрд. руб., на него приходилось только 30% всего государственного долга. К 1904 г. доля внешнего долга возросла до 46%, к 1 января 1914 г. – уже до 48%. При этом значительно возрос абсолютный размер долга: в 2,4 раза за 20-летний предвоенный период (см. табл. 1).

Таблица 1

Рост государственного внешнего долга в царской России

Дата на 1.01.	Государственный долг в целом		Внешний долг		Заграничные платежи	
	Объем (млн. руб.)	Платежи в год (млн. руб.)	Млн. руб.	% ко всему долгу	Млн. руб.	% к общим платежам
1895	5775	279	1732	30	62	22
1899	6122	267	2265	37	98	37
1904	6651	292	3059	46	138	46
1909	8850	396	4071	46	181	46
1914	8811	402	4229	48	194	48

Источник: Пазвольский Л., Моультон Г. Указ. соч. – С.22, 125.

⁷ Мигулин П.П.Русский государственный кредит (1769-1906). Опыт историко-критического обзора. Харьков, 1907.

⁸ Пазвольский Л., Моультон Г. Русский государственный долг и восстановление России. – М., 1925.

До Первой мировой войны Россия по общей сумме государственного долга занимала второе место после Франции, а по размерам внешнего долга была первой в мире. В 1914 г. среди развитых стран внешний государственный долг кроме России имела только Япония. Остальные государства-должники были зависимыми и полукOLONиальными. Среди них первое место занимала Индия, которая имела огромный государственный долг перед Великобританией. Внешний долг царской России в 1914 г. в 2,3 раза превышал внешний долг Индии и в 2,6 раза – Японии⁹. На первом месте в мире Россия была и по ежегодным расходам на обслуживание государственного долга, составлявшим в предвоенный период 0,3-0,4 млрд. руб.

Динамика внешнего долга обуславливалась рядом обстоятельств. С одной стороны, в России в соответствии с господствующими тогда представлениями о внешних заимствованиях долгое время оставалось настороженное отношение к внешним займам. С другой стороны – в конце XVIII – первой половине XIX в. в Западной Европе было мало свободных капиталов, которые поглощала бурно развивающаяся европейская промышленность. Недостаток средств для покрытия государственных расходов Россия в этот период времени достаточно успешно возмещала за счет внутренних займов. Существенный вклад в финансирование возросшего после Крымской войны и в связи с началом реформ 1860-х годов дефицита государственного бюджета внесла продажа Аляски, которая помимо финансовых причин обуславливалась и политическими мотивами (невозможностью обеспечить охрану этих территорий, стремлением добиться поддержки Соединенных Штатов и т.п.). По подписанному 18 (30) марта 1867 г. договору с Соединенными Штатами Россия получила за эти земли 7,2 млрд. долл.

Кроме того, все большие финансовые ресурсы стали заимствоваться частными структурами. Особую роль здесь играло железнодорожное строительство, начавшееся в 1842 г. и особенно ускорившееся с 1860-х годов. Чтобы привлечь средства в эту важнейшую с точки зрения государственной безопасности и развития производительных сил сферу, в первую очередь иностранных инвесторов, правительство стало предоставлять свои гарантии под выпускаемые частными железнодорожными обществами займы. Внешние займы в железнодорожное строительство сыграли особую роль в индустриальном развитии России, в смягчении временных экономических спадов. Они

⁹ Эксперт. – М., 1999. – № 25 (5 июля). – С.22.

способствовали и разрушению старой феодальной системы хозяйства, стимулировали спрос и увеличение доходов населения.

Правительство выпускало железнодорожные займы и самостоятельно. При этом следует отметить, что такие займы оно часто использовало для выкупа убыточных железных дорог, т.е. фактически использовало внешние заимствования для оздоровления экономики. Так, консолидированные железнодорожные займы 1870, 1871, 1872, 1873 гг. были использованы на выкуп акций Московско–Курской, Московско–Брестской, Воронежско–Ростовской, Харьковско–Николаевской, Одесской и ряда других железных дорог. Возникает невольная аналогия с ситуацией возможного выкупа предприятий – жертв знаменитых залоговых аукционов середины 1990-х годов. Тогда внешние финансовые заимствования могли бы, при наличии политической воли, оставить самые лакомые куски собственности в руках государства, чтобы впоследствии продать их по нормальным рыночным ценам.

Заметное увеличение внешнего долга с 1890-х годов связано с начавшимся промышленным подъемом, а внешняя торговля, баланс которой сводился с небольшим профицитом, не могла обеспечить достаточный приток валюты в страну. Важное значение имели зарубежные займы и для проводимых экономических реформ, в том числе преобразования денежной системы и поддержания устойчивости национальной валюты, так как существенная их часть тратилась на приобретение золота и серебра для пополнения государственного золотого запаса¹⁰. При этом золотой запас России вырос за 30 предвоенных лет почти в пять раз и составил к августу 1914 г. 1740 млн. золотых руб., в том числе 1609 млн. руб. внутри России и 140 млн. руб. за границей. По размеру золотого запаса накануне Первой мировой войны Россия вышла на первое место в Европе.

Среди причин роста внешней задолженности следует также назвать и увеличение бюджетных дефицитов, вызванное русско-японской войной 1904–1905 гг. При этом в 1909–1911 гг., когда произошло существенное улучшение экономического положения, в частности, в связи с благоприятной ситуацией во внешней торговле, наблюдалось и замедление прироста внешнего долга.

Существенной статьёй внешних заимствований стали и размещавшиеся за границей городские и земские займы. О популярности российских городских займов свидетельствует тот факт, что они распространялись во многих

европейских городах, в том числе Берлине (22 займа), Гамбурге (19), Брюсселе (14), Париже (9), Амстердаме (7), Лондоне (6), Базеле (6), Женеве (5), Антверпене (2) и Франкфурте-на-Майне (2). Эти займы котировались на крупнейших европейских биржах – Парижской, Лондонской, Амстердамской, Брюссельской и Берлинской¹¹. Объем невыплаченных городских займов, находящихся к 1914 г. у иностранцев (75% всех городских займов), по данным Л.Пазвольского и Г.Моультона, составил 422 млн. руб. Эти займы также нельзя отнести к государственному внешнему долгу, однако сам факт их признания широким кругом зарубежных инвесторов свидетельствует о достаточно высоком доверии к тогдашней России.

Конечно, кроме фактора доверия успешному продвижению России на зарубежные рынки капитала способствовали и специальные меры ее политики внешних заимствований. В первую очередь здесь можно отметить то обстоятельство, что ни одно западноевропейское государство не выплачивало такой высокий ссудный процент как Россия.

Во Франции, где облигации из России были особенно популярны перед Первой мировой войной, были предложены специальные условия приобретения займов для детей и молодоженов. Их доходность составляла уже 10 и даже 14% годовых¹². Не случайно, многие французы для покупки русских ценных бумаг продавали дома, земельные участки, фамильные драгоценности.

Стремясь усилить интерес иностранных инвесторов, российское правительство в 1893 г. решило уплачивать проценты по государственной ренте¹³ не в рублях, а в иностранной валюте. Для этих же целей использовалась и налоговая политика, изменения в которой освобождали с 1895 г. от 5%-ного налога на купонные выплаты по ценным бумагам.

Среди рыночных методов управления долгом в царской России, усиливающих привлекательность российских займов, можно отметить конверсию одних облигаций в более привлекательные бумаги и выкуп долга. Так, в 1890 г. было принято решение выкупить облигации займа 1855 г. у владельцев, не

¹⁰ На 1 января 1914 г. сумма русских золотых кредитов за границей составила 514 млн. руб., в том числе во Франции – 431 млн., в Германии – 103 млн., в Англии – 46 млн., в Голландии – 8 млн. и других странах – 6 млн. руб.

¹¹ Зив В.С. Государственное банкротство и иностранные капиталы. – П. 1918. – С.21.

¹² Сироткин В. Зарубежное золото России. – М., 2000. – С.19.

¹³ В России наряду со среднесрочными и долгосрочными займами практиковался выпуск бессрочных займов, по которым выплачивался только договорный процент. Таким образом, для

согласившихся с условиями его реструктуризации (обмен на облигации займа 1890 г.), по их нарицательной цене полноценной серебряной монетой или золотом по цене 75 коп. за серебряный рубль. В том же 1890 г. была проведена конверсия облигаций Харьковско-Кременчугской железной дороги на облигации 4%-го золотого займа.

Определенное доверие к России-заемщику было связано и с тем фактором, что она предоставляла под размещение ряда своих займов “залоговое золото”. Для этих целей использовались как золотые депозиты за границей, так и специально перевезенное золото в слитках и золотой монете¹⁴.

Существенную роль играла и агрессивная политика размещения русских займов за границей, в частности, во Франции. В. Сироткин пишет о таких нелегальных методах продвижения российских ценных бумаг как подкуп прессы, депутатов и других видных политических деятелей, профсоюзных лидеров, которые обеспечивали рекламную поддержку российских займов. По его данным, только в 1904 г. на эти цели было истрачено свыше 3,3 млн. золотых франков¹⁵.

Можно отметить еще один важный организационный момент. Работу по размещению займов во Франции, где в 1910 г. из каждых трех иностранных облигаций, обращавшихся на бирже, одна была российской, координировал специальный представитель Министерства финансов России в Париже (в 1894–1914 гг.) Артур Рафалович, который непосредственно “на месте” внимательно следил за ситуацией.

Существенный толчок к росту как внутреннего, так и внешнего долга дала Первая мировая война, приведшая к полному расстройству государственных финансов. За период с 1914 по 1916 г. курс рубля к доллару, например, упал в 4,25 раза. В результате ухудшения экономической ситуации значительно возросли внешние заимствования. В 1914–1917 гг. они составили 7,7 млрд. руб., т.е. увеличились в 2,5 раза по сравнению с довоенным периодом. Таким образом, внешний долг перед приходом к власти правительства Ленина с учетом довоенного долга и гарантированных государством займов превысил 12,5 млрд. руб.¹⁶

держателей заем становился рентой. Правительство оставляло за собой право принудительной покупки данного инструмента по номинальной стоимости.

¹⁴ Стоимость вывезенного залогового золота, по данным Л.Пазвольского и Г.Моультона, в довоенный период составила 640 млн. руб. (цит., с.38).

¹⁵ Сироткин В. Указ. соч. – С.17.

¹⁶ Наша оценка внешнего долга рассчитана на основе данных Л.Пазвольского и Г.Моультона, исходя из принятой в их работе методологии, и включает довоенный долг,

Основными кредиторами дооктябрьской России были Англия и Франция, на которые приходилось более 80% всего внешнего долга (46-47 и 34-35% соответственно). На Германию падало 7-8% всего долга, на Голландию – 4-5%, на США – 3-4% и на остальные страны – 2-4%.

Как пыталась выйти из ситуации Советская Россия

Февральская революция 1917 г. не привела к изменениям в политике по отношению к внешним долгам. Более того, Временное правительство, приняв “к неуклонному исполнению все возложенные на государственную казну при прежнем правительстве денежные обязательства”, прибегло к новым ссудам, прежде всего, взяв кредиты у союзников на продолжение войны, и, тем самым, увеличив государственный внешний долг. В частности, Временное правительство получило кредит в 325 млн. долл. у США на оплату военного заказа, хотя и не успело целиком его использовать¹⁷.

Менее чем через 3 месяца после октябрьских событий – 21 января 1918 г. – Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Совета Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов принял декрет об аннулировании государственных займов царской России. В этом одностороннем документе, ставшем не только первым нормативным актом по регулированию государственного долга, но и во многом определившем внешнюю политику и внешнеэкономические условия развития страны на много лет вперед, внешним долгам был посвящен всего один пункт (п.3). Он гласил: “безусловно и без всяких ограничений аннулируются все иностранные займы”¹⁸. Фактически, хотя тогда не существовало такого термина, это был первый русский всеобъемлющий дефолт по иностранным долгам.

В 1919–1921 гг. вопросы выплаты царских долгов затрагивались в основном в рамках двусторонних переговоров с Англией и Францией, но к определенным результатам не привели. Эти переговоры не носили систематического характера и

уменьшенный Пазвольским и Моультоном на объем внешнего долга, приходящегося на отделившиеся Польшу и Финляндию (350 млн. руб.), гарантированные займы и военные займы.

¹⁷ Погребинский А.П. Государственные финансы царской России в эпоху империализма. – М., 1968. – С.112.

¹⁸ См. Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства 1917-1918 гг. – М., 1942. – Ст.353.

часто прерывались в связи с определенными политическими обстоятельствами (например, поддержкой Францией и Англией Врангеля, польской интервенцией). В отличие от Англии Франция ставила признание царских долгов обязательным предварительным условием возобновления отношений с советским государством. Позиция Советской России, стремящейся как можно быстрее решать свои многочисленные экономические проблемы, заключалась в установлении нормальных торговых отношений с развитыми европейскими странами. Урегулирование же долговых вопросов предполагалось отложить на последующий этап, когда начало бы развиваться взаимовыгодное деловое сотрудничество.

Эта позиция в той или иной мере была отражена во временных торговых соглашениях, заключенных в 1921 г. 16 марта – с Англией, 6 мая – с Германией, 2 сентября – с Норвегией и 26 декабря – с Италией¹⁹.

Тем не менее в октябре 1921 г. советское правительство предложило созвать специальную конференцию для урегулирования долговых и других претензий и налаживания общеевропейского сотрудничества. Данное предложение было рассмотрено Верховным советом союзников в январе 1922 г. в Каннах, который принял решение о созыве международной экономической конференции и пригласил участвовать в ней советское правительство.

Эта конференция состоялась в апреле-мае 1922 г. в Генуе, славившейся с давних времен не только своей коммерцией и мореплавателями, но и считавшейся родиной банковского дела. Генуэзская конференция, в которой приняли участие 34 страны, могла бы стать переломной в восстановлении нормальных отношений с внешним миром Советской России, которая остро нуждалась как в импорте многих западных товаров, так и в рынках сбыта для своей продукции. России также были нужны крупные кредиты на восстановление разрушенного войной хозяйства, ради которых она в то время была готова пойти на серьезные уступки по поводу предъявляемых ей финансовых претензий.

Одним из ключевых вопросов был размер внешней задолженности России. Согласно подсчетам в иностранной экономической печати сумма государственных и частных долгов составляла приблизительно 18,5 млрд.

¹⁹ Заключение соглашения с Англией, например, позволило РСФСР выйти на Лондонскую биржу и торговать там золотом и бриллиантами на легальной основе по мировым ценам, т.е. на 25%-35% выше, чем это делалось раньше. Это тем более важно, что в то время золото было основной валютой для оплаты критического импорта.

золотых рублей (без военных долгов с процентами по 1 декабря 1921 г. – около 11 млрд., а с процентами по 1 ноября 1927 г., когда после 5-летней отсрочки предполагалось начать погашение долга, – около 13 млрд. руб.)²⁰.

Таблица 2

**Распределение внешней задолженности досоветской России
по странам и видам долга на начало 20-х годов, %**

	Довоенный правительствен- ный долг	Облигации промышленных предприятий	Военный долг
Великобритания	14	25	70
Франция	80	32	19
Германия	...	16	–
Соединенные Штаты	...	6	7
Бельгия	...	15	...

Источник: Пазвольский Л., Моультон Л. Указ. соч. – С.24

О том, что выплата таких долгов непосильна для России, убедительно писал один из самых блестящих советских публицистов того времени – К.Радек. Поскольку фундированное обоснование позиции может представлять какой-то интерес для современных переговорщиков по внешнему долгу, приведу более подробно рассуждения К.Радека. Он отмечал в 1922 г., что “если допустить на минуту, что Советское правительство согласилось бы платить по этим долгам полностью, и в положенный срок, то первый взнос с процентами и с погашением 1/25 долга потребовал бы суммы около 1,2 млрд. руб. Царское правительство с огромным напряжением платежных сил населения в состоянии было на основе довоенной продукции и довоенных размеров внешней торговли, имевшей превышение вывоза над ввозом перед войной в среднем 366 млн. в год, выплачивать процентов и погашения около 400 млн. руб. в год. Чтобы иметь возможность выплачивать указанную сумму в 1,2 млрд. в год, Россия должна не только достигнуть выпуска довоенной продукции к 1927 г., но и превзойти таковую в три раза. Так как ежегодный чистый национальный доход России равнялся перед войной 101 руб. на душу населения, а в настоящее время составляет около 30 руб. на душу, т.е. уменьшился более чем в три раза, то

²⁰Л.Пазвольский и Г.Моультон оценивали размер внешних задолженностей России в канун Генуэзской конференции в 14,8 млрд. золотых руб., в том числе довоенный долг 3,8 млрд. руб., гарантированные займы – 0,9, городские займы – 0,4, иностранные инвестиции – 2 и военные займы – 7,7 млрд. руб. (См. Пазвольский Л., Моультон Г. Указ. соч. – С.24, 126). По данным З.И. Миркина, претензии иностранных правительств составляли до 16 млрд. руб., из которых почти

меморандум экспертов²¹ молчаливо, по-видимому, предполагает, что за пять лет наш национальный доход должен возрасти в девять раз. Насколько неосуществимо это предположение, видно из того, что национальный доход Англии, Франции, Германии и России на душу населения с 1894 по 1913 г. возрос в среднем на 60%, или увеличивался на 3% ежегодно”. Далее К.Радек подчеркивал, что “производство в России глубоко расстроено. Чистый годовой национальный доход страны упал с 12 миллиардов – до войны до 4 миллиардов – по самым оптимистическим подсчетам. Если национальный доход наш будет расти в два раза быстрее, чем до войны, и удвоится в 16 лет, то стране нужно будет 25 лет, чтобы вернуться к уровню довоенной продукции. А так как в первую очередь и с максимальной аккуратностью страна должна будет платить и проценты и погашения по новым займам, которые помогут ей хозяйственно подняться, и эти платежи должны начаться гораздо раньше указанного выше срока, то для уплаты по другим обязательствам в России на сколько-нибудь предвидимый исторический срок вообще нет и не будет никаких ресурсов. Этот вывод могла бы подтвердить любая беспристрастная и научно добросовестная комиссия экспертов-экономистов, которая имела бы возможность познакомиться с состоянием нашего народного хозяйства. Насколько чудовищно велики предъявляемые нам к уплате требования, видно из следующих данных: царское правительство платило ежегодно перед войной по своим долгам сумму, равную 3,3% всего государственного бюджета. Меморандум экспертов считает возможным требовать от России уплаты через пять лет такой суммы, которая равна 20% всего возросшего на 30% национального дохода и около 80% всего теперешнего государственного бюджета России, причем уплата должна производиться странам, ежегодный национальный доход которых на душу населения в 7-8 раз больше национального дохода России”²².

Россия, в свою очередь, подготовила баланс взаимных требований и долгов, который отражал огромные контрпретензии в связи с ущербом, нанесенным стране интервенцией и Гражданской войной. Все эти претензии были сведены в четыре группы:

- 1) претензии за русские ценности и имущество, находящиеся за границей;

половина падает на военные долги (См. Миркин З.И. СССР, царские долги и наши контрпретензии. – М. – Л., 1928. – С.122).

²¹ Имеется в виду меморандум комиссии европейских специалистов по банковскому делу, составленный к Генуэзской конференции.

²² Радек К. Внешняя политика Советской России. – М.; Пг., 1923. – С.91-92.

2) претензии советского правительства за ущерб, нанесенный советскому государству интервенцией держав Антанты;

3) частные претензии граждан СССР за ущерб, нанесенный им союзной интервенцией;

4) прочие претензии граждан СССР к иностранным государствам.

Продолжая активную переговорную политику, Россия предприняла ряд шагов по усилению своей переговорной позиции по вопросам задолженности. Прежде всего, были выставлены весомые контрпретензии по ущербу, причиненному иностранной интервенцией и захватом собственности. Общий объем этих претензий, по российской оценке, составил громадную по тем временам сумму более чем в 39 млрд. золотых руб. (в ценах 1921 г.). Впоследствии данная цифра была уточнена и доведена до 50 млрд. золотых руб., что почти в три раза превышало контрпретензии к самой России. В эту сумму входили убытки частных лиц, разрушения, оккупация железных дорог, архангельская экспедиция англичан, конфискация во Владивостоке, убытки от блокады, захват судов, пенсии жертвам войны – всего на 35 млрд. золотых руб., а также ущерб из-за потери ряда территорий (например, Бессарабии) – всего на 15 млрд. золотых руб. При этом Россия особо подчеркивала тот факт, что не претендует на выплату компенсаций, а предлагала в их счет обеспечить западным правительствам выплаты своим гражданам, прокредитовавшим царское правительство²³.

Поскольку решение вопросов о российских долгах на Генуэзской конференции добиться не удалось, Франция и Англия выступили с инициативой о созыве нового многостороннего совещания (комиссии) экспертов по русскому вопросу, которое вскоре (15 июня 1922 г.) открылась в Гааге. Представительский уровень Гаагской конференции был значительно ниже Генуэзской. Это выразилось в том, что руководителями западных делегаций были менее известные политики. В то же время в состав делегаций было включено больше экспертов и промышленников. Однако и в Гааге не удалось добиться практического сближения позиций сторон, заявленных на Генуэзской конференции. В резолюции о долгах констатировалась неприемлемость для Запада позиции Советского правительства, которое ставило признание долгов в зависимость от получения экономической помощи иностранных держав. У новых кредиторов не было уверенности в том, что в России не произойдет новых политических

потрясений, а они ставили вопрос в прямо противоположной плоскости: пока Советское правительство “не будет готово признать безусловно обязательств своих предшественников, оно не получит иностранного займа, который, по его собственному утверждению, необходим для экономического возрождения России”.

Впоследствии вопрос о царских долгах поднимался на переговорах с Англией в 1924 и 1929 г., с Францией – в 1924 и 1927 г. и с США – в 1933 и 1934 г. Советское правительство в принципе соглашалось выплатить определенную долю царских долгов при условии, что СССР будут предоставлены новые кредиты.

Переговаривающиеся стороны часто были близки к достижению согласия. Так, в марте 1927 г. практически удалось сблизить позиции с таким “трудным” переговорщиком по царским долгам как Франция. Был согласован способ урегулирования этих долгов путем ежегодных взносов по 60 млн. золотых франков (примерно 22 млн. руб.) в течение 61 года. При этом французская сторона признала, наконец, связь платежей по этим долгам с вопросом о кредитах Советскому Союзу, чему способствовало предоставление некоторых новых уступок с советской стороны. Остался неурегулированным только вопрос о величине кредита – 120 млн. долл. (запрос СССР) или 60 млн. долл. (рекомендации французских экспертов)²⁴.

Эксперты оценивали это соглашение как удачное для обеих сторон. Только процентные выплаты по долгам царской России Франции составляли около 150 млн. руб. в год, т.е. почти в семь раз больше, чем возможные обязательства СССР. Кроме того, эти выплаты перекрывались бы новым французским кредитом в 120 млн. долл., который предполагал получение ежегодно около 39 млн. руб. в течение шести лет. За 61 год Советский Союз должен был бы выплатить около 3,7 млрд. франков, тогда как, даже по оценкам советских экспертов, номинальная сумма принадлежащих французам царских облигаций составляла 9 млрд. франков, а проценты за 61 год были бы в несколько раз больше²⁵. С другой стороны, урегулирование вопроса о долгах, затрагивающее интересы двух миллионов французов, способствовало бы расширению связей между Россией и Францией, давало бы французской промышленности новые рынки сбыта.

²³ Любимов Н.Н., Эрлих А.Н. Указ. соч. – С.56, 60.

²⁴ Миркин З.И. Указ. соч. – С.94-95.

²⁵ Миркин З.И. Указ. соч. – С.97.

Однако внезапное осложнение советско-французских отношений в то время прервали данные переговоры.

Установлению дипломатических отношений между СССР и США в ноябре 1933 г. предшествовало достижение предварительных договоренностей о принципах погашения задолженности по долгам царской России и Временного правительства. Они предусматривали погашение задолженности со стороны СССР, в том числе за счет расширения советского экспорта, и предоставление долгосрочных кредитов США для развития советско-американской торговли. Точная сумма выплат согласована не была. СССР говорил о сумме в 75 млн. долл. и был готов увеличить ее до 100 млн. долл. Данные выплаты должны были осуществляться в виде дополнительных процентных платежей по кредитам, которые должны были предоставить США. Соединенные Штаты же настаивали на 150 млн. долл. как минимальной задолженности по долгам царской России и Временного правительства²⁶.

Но впоследствии эти договоренности не были реализованы. Более того, с 13 апреля 1934 г. вступил в действие закон Джонсона, согласно которому частным обществам и банкам США запрещалось предоставлять прямые займы и кредиты правительствам стран, прекративших платежи по своим долгам правительству США. Действие этого закона было распространено и на Советский Союз.

В то же время в СССР до 1935 г. формально существовала созданная еще в 1920 г. Межведомственная комиссия по исследованию и учету влияния на русское народное хозяйство интервенции и торгово-экономической блокады. Возглавляли эту комиссию в разные годы Л.Красин, Н.Крестинский, Г.Сокольников, Х.Раковский – бывшие руководителями наркоматов внешней торговли и финансов.

С середины 30-х годов, когда в политике по отношению к внешним заимствованиям произошли серьезные изменения, переговоры по царским долгам прекратились практически до 80-х годов.

Проблема царских долгов сегодня

Тема царских долгов вновь обрела актуальность в связи со стремлением горбачёвского СССР и, особенно, современной России выйти на международные финансовые рынки частных капиталов. По принятым на этих рынках правилам,

заемщик имеющий за собой “грехи” по возврату долга, не может рассчитывать на новые займы.

В данной связи были возобновлены переговоры с рядом стран Запада, чьи граждане, являются владельцами царских облигаций. На этих переговорах были достигнуты решения об урегулировании вопросов царских долгов, а также о выплате частичной компенсации со стороны России. Такая компенсация по царским долгам, носившая скорее символический характер и несопоставимая с реальной стоимостью купленных в свое время ценных бумаг, была выплачена, по информации журнала “Научный парк”, гражданам США, Канады, Швейцарии и некоторых других стран²⁷.

По договору, заключенному с Великобританией 15 июля 1986 г. во время визита в эту страну М.С.Горбачёва, Соединенное Королевство отказывалось от всех претензий, возникших до 1 января 1939 г., в частности:

а) претензий в отношении любых облигаций, выпущенных или гарантированных до 7 ноября 1917 г. бывшим правительством Российской Империи или любой частью Российской Империи, или властями, управлявшими такой частью, и принадлежащих Правительству или гражданам Соединенного Королевства;

б) претензий в отношении имущества, прав или интересов, имеющихся на территории бывшей Российской Империи или территории Союза Советских Социалистических Республик и являющихся собственностью, прав на которую или пользования которой британские подданные были лишены в период после 6 ноября 1917 г. и до 1 января 1939 г.;

в) претензий в отношении возникших до 1 января 1939 г. долговых обязательств перед Правительством Соединенного Королевства или британскими подданными со стороны бывшего правительства Российской Империи, бывшего Временного правительства России или Правительства Союза Советских Социалистических Республик, или учреждения, созданного в соответствии с законами Российской Империи, или лица, проживавшего или осуществлявшего деловые операции на территории Российской Империи или территории Союза Советских Социалистических Республик.

Со своей стороны, Правительство Союза Советских Социалистических Республик ни от своего имени, ни от имени своих физических и юридических лиц

²⁶ Фураев В.К. Советско-американские отношения, 1917-1939. – М., 1964, – С.247.

²⁷ Научный парк. – М. – 1997, – № 1. – С.59.

обязалось не предъявлять Правительству Соединенного Королевства и не поддерживать претензии, возникшие до 1 января 1939 г., в частности:

а) претензии, возникшие в связи с интервенцией в период между 7 ноября 1917 и 16 марта 1921 г. или любыми вооруженными действиями и враждебными акциями в течение этого периода;

б) претензии в отношении золота, переданного в распоряжение Правительства Соединенного Королевства бывшим правительством Российской Империи или бывшим Временным правительством России;

в) претензии в отношении той части золота, которая была передана Советским правительством правительству Германии по Дополнительному договору к Мирному договору, подписанному в Брест-Литовске 3 марта 1918 г., и которая впоследствии была передана Правительству Соединенного Королевства по Мирному договору между союзными и объединившимися державами и Германией, подписанному в Версале 28 июня 1919 г.;

г) претензии в отношении любых активов, находящихся в Соединенном Королевстве от имени бывшего правительства Российской Империи или бывшего Временного правительства России, или любого учреждения, которое было создано в соответствии с законами Российской Империи²⁸.

Тем самым снимались все вопросы по значительной части русского золота, вывезенного за границу и русского заграничного имущества в Великобритании. Можно говорить о правильности или ошибочности любимого нашим правительством “нулевого варианта” при разрешении долговых споров, но заключенное соглашение юридически делает несостоятельными аргументы тех современных авторов, которые утверждают, что вывезенного золота и имущества России за границей вполне достаточно, чтобы погасить все внешние долги. По результатам достигнутого взаимозачета должником оказалась Великобритания, которая перевела СССР 2,65 млн. фунтов стерлингов из средств, замороженных с 1917 г. на дипломатических и некоторых других официальных банковских счетах отдельных лиц и учреждений, представлявших бывшее правительство Российской Империи или бывшее Временное правительство России.

²⁸ См. Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии об урегулировании взаимных финансовых и имущественных претензий, возникших до 1939 г. (www.garant.ru).

Следует отметить, что подписание этого соглашения стало возможным благодаря предварительному урегулированию вопроса о царских долгах. Советским и английским правительствами была достигнута договоренность о том, что в обмен на хранившееся в английском “Baring Brothers Bank” 5,5 т личного золота Николая II Великобритания возьмет на себя обязательства погасить задолженность перед британскими гражданами, понесшими финансовые потери в результате событий 1917 г. Таких потерпевших насчитывалось около 36 тыс. человек, а их претензии по аннулированным облигациям составляли 203 млн. долл. и по национализированной большевиками собственности – 598 млн. долл. По оценке экспертов “Baring Brothers Bank”, стоимость золота, передаваемого в качестве компенсации, с учетом накопленных процентов достигла 75 млн. долл.²⁹ Иными словами, размер компенсации по старым долгам составил 10% от объема предъявляемых претензий.

Особое значение приобрело урегулирование давно существовавших в этой области разногласий с Францией, граждане которой в наибольшей степени пострадали от аннулирования царских облигаций. Дореволюционные русские займы пользовались большой популярностью во Франции. Это объяснялось как большой их доходностью, так и сохранявшимся у французов доверием к России как надежному заемщику. При этом свой авторитет заемщика Россия поддерживала даже во время войны, обеспечивая оплату купонов по облигациям во всех странах, где она размещала свои займы (естественно, кроме Германии, с которой она находилась в состоянии войны). На эти цели использовалась часть военных займов, предоставленных союзникам России. Из этих займов фактически само французское правительство выплачивало доход французским инвесторам в русские ценные бумаги.

Во Франции накануне Первой мировой войны насчитывалось до 10 млн. держателей облигаций, их прямые денежные вложения в русские ценные бумаги за 1883-1914гг. составляли 31 млрд. золотых франков, из которых 21 млрд. франков поступил непосредственно в Россию. Каждая четвертая облигация, обращавшаяся на парижской бирже, была российской. Работа специально созданной комиссии началась еще в последние годы существования СССР в 1989 г., затем была прервана в 1991 г. и возобновилась только в 1995 г. В связи с остротой проблемы российская и французская стороны договорились не разглашать сведений о работе комиссии. Первоначально французы выставили

²⁹ Shelton J. The coming soviet crash. – L., 1989. – P.168, 170.

требования на 3,2 млрд. долл. Российская же сторона готова была заплатить 500 млн. долл. Поскольку французская сторона не располагала сведениями, насколько может уступить российская сторона, она согласилась с 400 млн. долл.³⁰

Эти договоренности были закреплены в ноябре 1996 г. в Париже принятием «Меморандума о взаимопонимании между правительством Российской Федерации и правительством Французской Республики относительно окончательного урегулирования взаимных требований между Россией и Францией, возникших до 9 мая 1945 г.» Меморандум был ратифицирован Национальным собранием Французской республики в 1997 г. Согласно достигнутым договоренностям, из 400 млн. долл., выделенных Россией на погашение дореволюционных долгов, 280 млн. долл. будут использованы на оплату царских облигаций, а 120 млн. долл. пойдут на компенсации французским владельцам российской недвижимости, потерявшим ее при национализации.

Важно отметить, что, как и соглашение с Великобританией, данное соглашение расчищало давнишние завалы в российско-французских отношениях. Оно, в частности, предусматривало, что:

французская сторона не будет поддерживать финансовые требования, касающиеся всех займов и облигаций, выпущенных или гарантированных до 7 ноября 1917 г. правительством России, а также требования по возврату имущества французских физических и юридических лиц;

российская сторона берет обязательство не поддерживать требования, связанные с ущербом от интервенции 1918-1922 гг., требования, касающиеся всех находившихся во Франции активов, включая ту часть золота, которая была передана правительством РСФСР Германии при заключении Брест-Литовского мирного договора, и золота, переданного Франции адмиралом Колчаком;

в качестве полного и окончательного урегулирования всех взаимных финансовых претензий, возникших до 9 мая 1945 г., РФ выплатит Франции 400 млн. долл. в течение четырех лет. Первый платеж из этой суммы предполагается осуществить уже в течение 15 дней с момента вступления соглашения в силу³¹.

Для определения лиц, которым будет выплачена компенсация, при Министерстве экономики и финансов Франции была создана специальная

³⁰ Научный парк. – М., 1997. – № 1. – С.58.

³¹ См. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики об окончательном урегулировании взаимных финансовых и имущественных требований, возникших до 9 мая 1945 года от 27 мая 1997 г. (www.garant.ru).

комиссия, составившая окончательный список держателей русских ценных бумаг. В этот список попали лица французской национальности, имевшие на руках бумаги, эмитированные или гарантированные русским государством, железнодорожной компанией, городом, обществом или банком, датируемые до 7 ноября 1917 г. Кроме того, в список вошли французы, потерявшие какую-либо собственность в России.

Первоначально при регистрации лиц, пострадавших от аннулирования царских займов, предполагалось учитывать только семьи, унаследовавшие акции царских времен и сумевшие сохранить их в течение 80 лет. По предварительным оценкам, их осталось порядка 10%. Многие семьи не вытерпели десятилетия ожиданий и давно выбросили, потеряли, сожгли эти акции или отдали их детям. В то же время значительной части французов, подавших документы на компенсацию, эти акции достались по дешевке на блошиных рынках. Но впоследствии было решено охватить как можно больше людей, и были зарегистрированы все лица, подавшие документы. Это решение целиком зависело от французской стороны, так как никак не обуславливалось в совместном Меморандуме. В результате вместо ожидавшихся 135 тыс. французских владельцев русских ценных бумаг их оказалось 316 тыс. Объем же предъявляемых ими претензий составил не 4 млн. акций и облигаций (согласно предварительным оценкам французской стороны), а 9 млн. Соответственно почти в три раза уменьшался размер возможной компенсации в расчете на одну акцию.

Согласно данным французского Министерства экономики и финансов, большую часть ценных бумаг, предъявленных включенными в список гражданами, – 68% составляют долговые обязательства самого царского правительства, 13,5 – облигации российских железных дорог, 7 – акции различных частных фирм и 4% – обязательства отдельных городов и губерний³². Практически все облигации были предъявлены физическими лицами. Это косвенно подтверждает давно ходившие в Париже слухи, что в прошлом (вероятно, еще в 60-е годы) СССР, заинтересованный в развитии международного сотрудничества, выплатил определенные компенсации ряду крупнейших французских банков и компаний.

Небезынтересно напомнить об идее одного из держателей русских ценных бумаг инженера Моша, получившей в 1920-е годы большой общественный резонанс. Мош предложил обменять царские облигации на акции специально

созданного общества. 50% акций этого общества следовало передать советскому правительству, а 50% – продать некой инициативной группе (в нее в основном должны войти бывшие собственники предприятий в России), которая будет выплачивать доход по акциям, т.е., по существу, обслуживать старые займы. Прибыль это общество получало бы за счет функционирования предприятий, в том числе ранее национализированных, которые советское правительство передало бы ему в управление по умеренным ценам (8% от стоимости предприятия)³³. Фактически это была одна из первых схем конверсии долга в собственность. Она вряд ли была осуществима на практике в то время, так как предполагала передачу в счет долга самых лучших, рентабельных предприятий, не требовавших больших инвестиций. СССР же был заинтересован в концессиях в отдаленных районах, где нужно было осуществлять серьезные капиталовложения. Однако модель подобная этой могла быть в той или иной мере востребована в современной России и помочь, например, разрешить вызывающую раздражение многих миллионов российских граждан проблему компенсации обесценившихся в 90-е годы вкладов в Сбербанке.

Конечно, финансовые результаты Меморандума 1996 г., с точки зрения французских собственников, лишь символически компенсировали их потери. Обязательства России в размере 400 млн. долл. покрывают только 1-2% всей потенциальной задолженности. Поэтому данные договоренности были встречены неоднозначно во Франции. О своем несогласии с заключенными по этому поводу соглашениями между Францией и Россией заявляют многие организации, объединяющие держателей российских облигаций, возобновившие свою деятельность после войны.

В настоящее время, по данным В.Сироткина, во Франции насчитывается пять таких объединений – Национальное объединение защиты интересов держателей русских ценных бумаг (GNDPTR), Французская ассоциация держателей русских займов (AFPER), Национальное объединение защиты потомков держателей русских займов (GNDTR), Объединение держателей старых ценных бумаг (GPTA), Национальная ассоциация французских держателей акций недвижимости (ANPEVM). Эти объединения представляют интересы 500 тыс. человек, чьи суммарные претензии превышают 240 млрд. франков (около 40

³² Известия. – М., 1999. – 16.04.

³³ Любимов Н.Н. СССР и Франция..., – с.146.

млрд. долл.)³⁴. Одна из самых активных таких организаций – AFPER – обратилась в 1999 г. в суд с требованием принудительно взыскать с России 138 млн. золотых франков, или 1,5 млрд. долл., так как в эту сумму члены данной ассоциации оценивают стоимость имеющихся у них царских ценных бумаг³⁵.

Но все эти претензии могут быть отнесены лишь к французскому правительству, ибо Россия уже выполнила свои обязательства, вытекающие из российско-французского Меморандума 1996 г. Компенсация была передана Франции в виде восьми платежей по 50 млн. долл. в течение 1997-2000 гг. и завершена 1 августа 2000 г. Этот факт постепенно осознается и французскими обывателями, которые начинают говорить об ответственности за свои потери и собственного правительства.

В то же время французские суды отказывают в удовлетворении таких исков. Это дало основание Ассоциации французских держателей русского долга (AFPER), оценивающей задолженность царского правительства с учетом набравших процентов в 40 млрд. долл., обратиться в Европейский суд по правам человека в Страсбурге. Однако и Страсбургский суд в июле 2001 г. отказал AFPER в удовлетворении иска “из-за неприемлемых формулировок”³⁶.

Воодушевленные французским опытом частичной компенсации свои претензии по царским долгам намерена предъявить Бельгия. Объем старой задолженности бельгийским гражданам на порядок меньше, чем французам. Пока же рядовые бельгийцы кинулись собирать бумаги с российской символикой³⁷.

* * *

Исторический опыт показал, что проблемы внешней задолженности нельзя решить наскоком за короткое время, что нереально рассчитывать на то, что удастся загнать в угол кредиторов, шантажировать их неуплатой долга. Здесь необходим гибкий профессиональный подход, использование не только экономических, но и политических, исторических и других факторов, выработка аргументированной переговорной позиции. Выход из первого российского дефолта затянулся, как мы видим, практически на 80 лет.

³⁴ Сироткин В. – Указ. соч. – С.208.

³⁵ Известия. – М., 1999. – 29.07.

³⁶ Ведомости, 2001, 25.07.

³⁷ Известия, 2000, 15.12.