



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ

Авторы: Б. А. Хейфец

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДОЛГ, сумма всех непогашенных на определённый момент времени долговых обязательств государства (центр. правительства) перед физич. и юридич. лицами, иностр. государствами, междунар. организациями и иными субъектами междунар. права, включая начисленные по ним проценты, штрафы и пени, а также обязательства по предоставленным гос. гарантиям. Основной Г. д. – номинальная стоимость всех первичных долговых обязательств государства – является следствием накопленных в прошлом дефицитов гос. бюджета.

По расширительной трактовке, в состав Г. д. включаются, помимо традиц. видов гос. обязательств, безусловные обязательства государства по выплате пенсий (долг системы социальных гарантий), по предоставлению налоговых и таможенных льгот и т. п. Также различают собственно Г. д., охватывающий обязательства центр. правительства, и совокупный Г. д., включающий обязательства всех резидентов и региональных органов власти. В междунар. статистике, использующей методологию платёжного баланса, часто указывается совокупный гос. долг.

Статус Г. д. имеет существенную специфику по сравнению с частным долгом. Во-первых, суверенный заёмщик практически никогда не предоставляет обеспечение под кредит. Во-вторых, возможности судебных инстанций по воздействию на должника, отказавшегося от своих обязательств, крайне ограничены (в большинстве случаев подобные иски оцениваются как нарушение суверенитета).

Различают внешний и внутренний Г. д. Для их разграничения используются резидентный и валютный признаки. Согласно Бюджетному кодексу РФ, внешний долг – обязательства, возникающие в иностр. валюте, а внутренний долг – обязательства, возникающие в валюте РФ. Банк России для разграничения гос. внутреннего и внешнего долга использует резидентный признак, относя к внешнему

долгу обязательства по гос. ценным бумагам, принадлежащим нерезидентам, в т. ч. и выраженным в рос. рублях. Валютный признак используют Австралия, Франция, Бельгия и некоторые др. государства, хотя в большинстве развитых стран, в статистике которых выделяется внешний и внутренний Г. д., применяется резидентный признак. Для государств со свободно конвертируемой валютой механизм обслуживания обоих видов долга одинаков. Если часть долга выражена в иностр. валюте, его обслуживание не встречает трудностей, поскольку нац. валюта легко может быть конвертирована в соответствующую иностранную. В странах с «мягкой» валютой – особая система обслуживания внешнего долга, подразумевающая накопление резервов «твёрдой» валюты. Это требует решения ряда специфич. вопросов (развития экспортных отраслей, сокращения импорта, создания механизма побуждения экспортёров к продаже валюты, мобилизации внутр. валютных ресурсов и т. п.).

Различают капитальный Г. д. – задолженность, по которой срок платежа не наступил, и текущий Г. д. – срок уплаты наступает в данном бюджетном году.

Существуют разл. теоретич. подходы к оценке роли Г. д. Привлекая путём увеличения задолженности дополнит. финансовые ресурсы, государство получает новые возможности для экономич. роста и преодоления своего отставания от более развитых стран. Финансирование бюджетных дефицитов путём наращивания Г. д. – реальная альтернатива налоговой нагрузке, при этом долговое финансирование имеет более низкую «политич. цену» по сравнению с увеличением налогов. Замещая налоговые платежи, Г. д. может выполнять роль финансового механизма, ускоряющего экономич. развитие. В экономич. теории разработаны модели, описывающие возможности наращивания Г. д. Согласно одной из них (модели критич. нормы процента Дж. Хайса), темпы роста платежей по обслуживанию Г. д. не должны превышать темпы роста ВВП. Соблюдение данного условия является критерием эффективного использования заёмных финансовых ресурсов. На этой теоретич. предпосылке строится стратегия рефинансирования долга, осн. задачей которой служит выплата процентов по взятым долговым обязательствам, а погашение осн. долга осуществляется за счёт новых заимствований.

Отрицательное воздействие Г. д. обусловлено тем, что необходимость долговых выплат снижает возможности решения важнейших социально-экономич. проблем, ухудшает эффективность произ-ва, т. е. в долгосрочной перспективе оказывает депрессивное воздействие на рост ВВП. Рост Г. д. фактически означает увеличение налоговой нагрузки на будущие поколения. Существует точка зрения, что финансирование бюджетного дефицита не только неэффективно, но и морально недопустимо. Увеличение Г. д. может вести к ускорению инфляционных процессов, ухудшению условий долгового финансирования для корпоративных структур. Противоречивая оценка роли Г. д. находит отражение в финансовой политике мн. стран мира, где периодически происходят существенные изменения в использовании дефицитного финансирования бюджетных расходов.

Г. д. есть у всех государств, при этом в целом наблюдается его рост. Одновременно отд. развитые страны, имея большой Г. д., выступают крупными кредиторами других государств. Быстро растёт совокупный внешний Г. д. стран с нарождающимися рынками (развивающихся стран и стран с переходной экономикой): в 1970 он составлял 70,2 млрд. долл., в 1980 – 579,6, в 1990 – 1421,6, в 2000 – 2282,6, в 2004 – 2597,1 млрд. долл. Рост этого долга опережал рост ВВП и экспорта, часто приводил к долговым кризисам, охватывавшим ряд стран (см. [Дефолт](#)). Учитывая опасность долговых кризисов, междунар. сообщество предпринимает коллективные меры по облегчению долгового бремени менее развитых стран. В совр. мире сложилась достаточно жёстко регламентированная система урегулирования зарубежных задолженностей, в которой важнейшую роль играют встречи [«Большой восьмёрки»](#), [Международный валютный фонд](#), [Всемирный банк](#), [Парижский клуб](#) и [Лондонский клуб](#) кредиторов и др. междунар. официальные и неофициальные финансовые организации. Одной из крупнейших междунар. программ стала инициатива помощи беднейшим странам, тяжело обременённым долгом (Heavily Indebted Poor Countries – HIPC), которой на нач. 2004 были охвачены 42 страны; 22 из них являлись должниками России. В первую группу, для которой с 1999 началась реализация инициативы HIPC, попали 26 стран. В 2005 «Большая восьмёрка» договорилась о новой программе списания задолженности перед междунар. финансовыми организациями 14 беднейших стран Африки и 4 – Лат. Америки на общую сумму в 37 млрд. долларов.

Для характеристики долговой нагрузки экономики используются разл. показатели, важнейший из которых – соотношение объёма Г. д. и ВВП. Правительства европ. стран, напр., установили в качестве одного из критериев присоединения к Европ. монетарному союзу отношение Г. д. к ВВП не выше 60%. Объективным показателем долговой нагрузки является соотношение расходов на обслуживание Г. д. к общим расходам бюджета, а также расходов по обслуживанию долга к ВВП. Для внешнего Г. д. существенны такие показатели, как соотношения расходов на обслуживание внешнего Г. д. или расходов на выплату процентов к валютным поступлениям (экспорту товаров и услуг); внешнего Г. д. и золотовалютных резервов к долгу. Для характеристики Г. д. важна его структура по срокам выполнения долговых обязательств, прежде всего доля краткосрочного долга (менее 1 года), по валюте, в которой номинированы долговые обязательства.

Задача политики по управлению Г. д. заключается в обеспечении точного и своевременного учёта Г. д., поддержании допустимой для экономики долговой нагрузки, минимизации стоимости обслуживания долга, создании механизмов для участия как можно более широкого круга инвесторов в долговом финансировании правительства, минимизации рисков государственных заимствований и обеспечении стабильности долгового финансирования и т. п.

До 1-й мировой войны Россия по общей сумме Г. д. занимала 2-е место после Франции, а по размерам внешнего долга – 1-е место в мире. В 1914 среди развитых стран внешний Г. д., кроме России, имела только Япония. Остальные государства-должники были зависимыми и полукOLONиальными. Среди них выделялась Индия, имевшая огромный Г. д. перед Великобританией. Внешний долг царской России в 1914 в 2,3 раза превышал внешний долг Индии и в 2,6 раза – Японии. На 1-м месте в мире Россия была и по ежегодным расходам на обслуживание Г. д., составлявшим в предвоенный период 0,3–0,4 млрд. руб. (17% от общих доходов бюджета). У ряда стран (Германия, Италия, Австро-Венгрия), уступавших России по абсолютному размеру Г. д., этот показатель в нач. 1900-х гг. был в 1,3–1,8 раза выше, чем у России (22–30%). Значит. часть рос. долга носила «специальный характер», благодаря чему имелись особые ресурсы на его покрытие (напр., часть задолженности образовалась в результате выкупа железных дорог, которые впоследствии приносили казне доход).

Это позволяло инвесторам достаточно высоко оценивать кредитоспособность России. В период 1-й мировой войны Г. д. более чем утроился. К 1918 он составил 29 млрд. руб., в т. ч. 16 млрд. руб. – внутренний Г. д. и 12,5 млрд. долл. – внешний долг, включавший довоенный, уменьшенный на величину, приходящуюся на отделившиеся Польшу и Финляндию (3,9 млрд. руб.), гарантированные государством ж.-д. займы (0,9 млрд. руб.) и воен. долг (7,7 млрд. руб.). Примерно 45% внешнего Г. д. приходилось на Великобританию, предоставившую до 70% воен. кредитов, 38% – на Францию, бывшую бенефициаром по 80% довоенного долга, 7% – на Германию, 4% – на Нидерланды, 3% – на США и 3% – на др. страны. Декрет ВЦИК от 21.1(3.2).1918 объявил об аннулировании всех государственных займов, заключённых «правительствами российских помещиков и русской буржуазии». И если для некоторых малоимущих категорий населения делались врем. исключения по выплатам по внутр. займам, то иностр. займы аннулировались «безусловно и без всяких исключений». В 1920–70-е гг. Г. д. СССР нарастал в осн. за счёт роста внутр. Г. д., в 1980-е гг. быстрее рос внешний Г. д. К кон. существования СССР его внешний долг по всем видам гос. обязательств превысил 103 млрд. долл. Первоначально этот долг был разделён между всеми государствами, образовавшимися на постсоветском экономич. пространстве. Однако вскоре этот долг перешёл к России, которая согласилась взять на себя его обслуживание в обмен на т. н. нулевой вариант (Zero option), по которому бывшие сов. республики соглашались на переход всех причитавшихся им активов быв. СССР в собственность России.

В 1990-е гг. в России внешний Г. д. продолжал нарастать и достиг максимума в кон. 1999 – 158,4 млрд. долл., после чего стал снижаться. В нач. 2004 он составил 119,7 млрд. долл., а в нач. 2006 – уже 76,5 млрд. долл. Это произошло в результате принципиального пересмотра стратегии управления Г. д., в т. ч. досрочной выплаты по старым кредитам, практически полного отказа от новых внешних займов и частичного замещения внешних заимствований внутренними. В нач. 2006 32,9% этого долга приходится на офиц. кредиты стран – участниц Парижского клуба кредиторов, 7,3 – на офиц. кредиты стран, не вошедших в Парижский клуб, 7,5 – на кредиты междунар. финансовых организаций, 41,2 – на еврооблигационные займы, 9,3 – на облигации внутр. гос. валютного займа (ОВГВЗ), 1,4 – на кредиты коммерч. фирм и

0,4% – на гарантии Правительства РФ в иностр. валюте. Эта структура претерпела существенные изменения после досрочных выплат задолженности Парижскому клубу в авг. 2006 в сумме 22,3 млрд. долл.

Внутр. Г. д. также нарастал до кон. 1997, когда его доля в общем Г. д. составила 43,5%. После дефолта 1998 и девальвации рубля удельный вес внутр. долга в общем Г. д. опустился до 11,4% в 2000. С сер. 2001 рынок внутр. Г. д. стал быстро восстанавливаться, его объём на нач. 2006 превысил 850 млрд. руб., а доля в общем Г. д. достигла 27,9%.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, долговые обязательства РФ могут существовать в форме: кредитных соглашений и договоров, заключённых от имени РФ как заёмщика с кредитными организациями, иностр. государствами и междунар. финансовыми организациями; гос. займов, осуществлённых путём выпуска ценных бумаг от имени РФ; договоров и соглашений о получении РФ бюджетных ссуд и бюджетных кредитов от бюджетов др. уровней бюджетной системы РФ; договоров о предоставлении РФ гос. гарантий; соглашений и договоров, в т. ч. международных, заключённых от имени РФ, о пролонгации и реструктуризации долговых обязательств РФ прошлых лет. Долговые обязательства РФ могут быть краткосрочными (до 1 года), среднесрочными (от 1 года до 5 лет) и долгосрочными (от 5 до 30 лет). Долговые обязательства РФ погашаются в сроки, которые определяются конкретными условиями займа и не могут превышать 30 лет.

Г. д. России полностью и без условий обеспечивается всем находящимся в федеральной собственности имуществом, составляющим гос. казну. Федеральные органы гос. власти используют все полномочия по формированию доходов федерального бюджета для погашения и обслуживания Г. д. РФ. Управление Г. д. осуществляется Правительством РФ, при этом РФ не несёт ответственности по долговым обязательствам субъектов РФ и муниципальных образований, если указанные обязательства не были гарантированы РФ.

Литература

Лит.: Бюджетный кодекс РФ (с изм. и доп.). Закон РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ //

Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; Хейфец Б. А. Решение
долговых проблем. Мировой опыт и российская действительность. М., 2002; Алехин Б.
И. Государственный долг. М., 2004; Вавилов Ю. Я. Государственный долг. М., 2004;
Global development finance. Wash., 2005; [www. minfin. ru](http://www.minfin.ru).