

ЕВОЛЮЦІЯ ВИНИКНЕННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ ПОСТРАДЯНСЬКИХ ДЕРЖАВ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 4(39), с. 31—35

Зовнішня заборгованість Росії, Білорусі, Вірменії та інших країн утворилася в результаті багатфакторного процесу, і становить значну проблему для національних господарств. Що ж спричинило подібні результати і як розвивався процес накопичення заборгованості? Причини вибухового зростання зовнішнього боргу слід шукати, виходячи з особливостей економічного розвитку країн за останні десятиліття, а також порівнюючи сучасні тенденції з історичними процесами попередніх століть.

Для глибокого пізнання сутності проблеми ефективного регулювання зовнішнього боргу країни доцільно враховувати еволюцію виникнення державного зовнішнього боргу колишнього СРСР і його окремих країн. Державний борг з'явився з виникненням і розвитком держави. Органи влади та управління прагнули збалансувати бюджет (загальнодержавний фонд грошових коштів) для нормального розвитку держави та повноцінного виконання своїх функцій. В епоху слаборозвиненого грошового господарства відчувався брак коштів, одержуваних від збору податків [1]. Але державі потрібно було динамічно розвиватися і функціонувати. У такій ситуації інструментом перерозподілу грошових ресурсів стали спочатку внутрішні, а потім і зовнішні запозичення, в результаті яких за державою закріплювався борг.

Кредитна історія Росії почалася в 1769 р., коли Катерина II зробила першу позику в Голландії. За наступні два з половиною століття Російська імперія позичила на ринку приблизно 15 млрд руб. Велика частина цих коштів напередодні революції була погашена. На той час найдавнішими позиками у складі російського державного боргу залишалися 6 %, і позики 1817 р. — 18 %. Їх загальний капітал становив 93 млн руб., а

непогашена частина на 1 січня 1913 р. дорівнювала 38 млн руб. [2, 12—28].

Протягом усього XIX ст. і на початку XX ст. витрати перевищували доходи. У другій половині XIX ст. уряд активно фінансував будівництво залізниць, а також викупував у скарбницю приватні лінії.

Для того щоб згладити вплив величезних витрат на структуру бюджету, його розділили на звичайний і надзвичайний. Перший поповнювався з традиційних джерел доходів (податки, акцизи тощо), дохідну частину другого на 90 % становили кошти, отримані від внутрішніх і зовнішніх позик. Позикові кошти йшли на фінансування будівництва залізниць, ведення воєн і боротьбу зі стихійними лихами [3, 39]. При сприятливому становищі частина надзвичайного бюджету йшла на покриття витрат по довгостроковій оплаті державних позик. Платежі за позиками (відсотки і погашення) здійснювалися за рахунок звичайного бюджету.

Основа державного боргу становили довгострокові і безстрокові позики. Довгострокові позики могли укладатися на досить тривалі терміни — 50—80 років. Практикувався випуск безстрокових зобов'язань, коли держава зобов'язувалася виплачувати тільки договірний відсоток, тобто для власника позика ставала рентою. Уряд залишав за собою

право примусової скупки цього інструменту за номінальною вартістю. У цьому випадку позика погашалася тиражами. Інколи держава скуповувала облігації на біржі.

Також існувало формальне визначення внутрішніх та зовнішніх позик. Перші орієнтувалися на іноземного покупця і звернення за кордон. Другі були розраховані на російський ринок. Такий розподіл не мав ніякого економічного значення, оскільки жодних обмежень на купівлю зарубіжних випусків для російських підданих і внутрішніх іноземців не існувало [4.]

Запозичення фінансових ресурсів використовувалось з різною метою, і далеко не завжди з метою реалізації конкретного проекту. Інтереси фінансової стабільності, хай навіть у короткостроковому періоді, мали першорядне значення. Це давало можливість дотримуватися виробленої економічної політики, не змінюючи її курсу.

Відмовившись платити борги своїм та іноземним громадянам, уряд Радянської Росії заклав основу нової фінансової культури (до моменту приходу більшовиків до влади сума взятих позик становила приблизно 15 млрд руб. за золотим курсом на початку 1917 р.). Цей “революційний” спосіб вирішення фінансових труднощів надалі справив величезний негативний вплив на економічний розвиток країни. Так почалася нова кредитна історія Росії, яка тривала до 1992 р., коли був легалізований внутрішній державний борг шляхом прийняття комплексу рішень уряду і указів президента з обслуговування боргу перед населенням та іншими інвесторами [5].

У період радянської влади державний кредит продовжував функціонувати в усіх республіках у різних формах, оскільки він, як і раніше, залишався важливим джерелом поповнення бюджету, фінансування державних витрат, покриття бюджетного дефіциту. Після встановлення на початку 30-х років режиму централізованого планування, коли все стало державним, кредит у загальноприйнятому розумінні цього терміна зник, залишилися тільки грошові розрахунки, що здійснюються єдиним на всю країну банком. Але доходи населення виявилися відносно неза-

лежними від вказівок держави. Ці доходи і стали об'єктами державного кредиту. Були введені примусові щорічні позики у населення в розмірі не менше місячного фонду оплати праці. Ці позики випускалися з 1925 до 1956 р. включно. Потім вони були припинені. Погашення накопиченої заборгованості було відкладено на 20 років, виплата відсотків по заборгованості не передбачалася. Так виник внутрішній державний борг [6].

Якоюсь подобою державного боргу могла вважатися величезна заборгованість за кредитами Держбанку, передусім аграрного сектора, тобто колгоспів і радгоспів [7, 89–93]. Але теоретично вона утворювала державний борг, оскільки з обох сторін цих боргових відносин виступала держава: вона була і кредитором в особі державного банку, і позичальником в особі державних підприємств, колгоспів. Наростання цієї заборгованості почалося з початку 70-х років і тривало до початку “перебудови” (середина 80-х років).

Падіння виробництва, що почалося в 1990 р., не було зупинено з переходом до реформ. Скорочення обсягу реальних доходів у країні і зростання дефіциту бюджету змусили державу звернутися до позикових ресурсів для забезпечення поточних витрат бюджету. Це сталося у формі організації ринку державних цінних паперів у 1993–1994 рр. До цього практикувалося пряме кредитування дефіциту бюджету Центральним банком Росії. Заміну банківського кредитування випуском цінних паперів, безсумнівно, слід розглядати як успіх державної фінансової політики в 1994–1995 рр. Але надалі розвиток ринку державних цінних паперів вийшов з-під контролю [8, 34–45].

Загальновідомо, що чималу частину в загальному зовнішньому боргу Росії становлять борги колишнього Радянського Союзу. Останній, у свою чергу, здійснював запозичення протягом усієї історії існування. Але сказати, що основним борговим тягарем для Росії є боргова спадщина СРСР, було б некоректно. Росії справді дістався досить великий зовнішній борг СРСР. Однак і суверенний великий. Спробуємо розібратися в історії цього питання. Це доволі проблематично,

оскільки сума деяких зобов'язань колишнього СРСР ще до кінця не врегульована, це пов'язано з триваючими переговорами Росії із зовнішніми кредиторами про методи та способи обчислення “союзного” боргу.

У кінці 1980-х років економічне становище СРСР швидко погіршувалося. Різко скоротилися золотовалютні резерви — з 15,3 млрд дол. у 1988 р. до 7,6 млрд дол. у 1991 р. У 1990 р. було продано золота на 2,7 млрд дол., а в 1991 р. — на 3,8 млрд дол. Для розв'язання платіжних проблем непомірно витрачалися золоті запаси держави: якщо в середині 1980-х років вони становили близько 2,5 тис. т, то до кінця 1991 р. — вже 240 т, досягнувши небувало низького рівня за всю історію Росії ХХ ст.

Відправною точкою слід вважати концепцію “прискорення” економічного розвитку, прийняту як керівництво до дії у 1985 р. Будучи, по суті, програмою економічного реформування планово-адміністративної системи, вона передбачала кардинальну модернізацію радянської промисловості на основі закупівлі та впровадження західних технологій.

Однак валютні ресурси, необхідні для реалізації цього задуму, виявилися недостатніми. Пов'язано це із зовнішніми кон'юнктурними чинниками, що призвели до чергового падіння цін на сировинні товари (наприклад, нафта подешевшала більш ніж у два рази порівняно з початком 80-х років) — основне джерело валютної виручки СРСР. Вихід був знайдений у збільшенні зовнішніх запозичень.

Офіційна радянська статистика не надавала відомостей, що стосуються боргових зобов'язань Радянського Союзу перед західними країнами. Тому для вивчення динаміки зовнішнього боргу СРСР основними джерелами слугують дані, що наводяться в публікаціях світових фінансових організацій. Так, за оцінками Банку Міжнародних розрахунків, зовнішня заборгованість СРСР на кінець 1984 р. становила близько 25 млрд дол., а станом на 1 січня 1992 р. загальна сума зовнішнього боргу Радянського Союзу оцінювалася вже у 105 млрд дол. Станом на початок 1995 р. зовнішній борг Російської Федерації,

прийнятий від колишнього СРСР, становив 108,6 млрд дол. США, або 90,6 % від загального обсягу державного зовнішнього боргу (з урахуванням пені за прострочені виплати, непогашених відсотків і боргу перед фізичними та юридичними особами по замороженим валютних рахунках у Зовнішекономбанку СРСР). Таким чином, можна відзначити більш ніж чотириразове зростання зовнішнього боргу за семирічний період. Оцінити ефективність вкладення отриманих коштів доволі складно з об'єктивних причин, головна з яких — розпад СРСР у 1991 р., що призвів до розділу виробничої бази Союзу. Проте очевидно, що не всі кошти були використані на модернізацію виробництва. Частина з них пішла на закупівлю імпортованих споживчих товарів, інша частина — на обслуговування і погашення раніше залучених кредитів. Отже, радянській економіці не вдалося створити передумов для швидкого зростання на основі західних промислових технологій.

Спірним моментом, що викликає суперечливі оцінки з боку економістів та офіційної влади, є успадкування боргу СРСР Росією. Спочатку передбачалося, що тягар боргу буде розділено порівну між суверенними державами, що утворилися після розпаду Радянського Союзу. Такий розділ ґрунтувався на історичному досвіді та міжнародному праві.

Однак, як показала практика, жодна з молодих держав- правонаступниць, крім Росії, не була спроможна виконати взяті на себе зобов'язання. У результаті політичного тиску з боку західних країн-кредиторів, був прийнятий так званий “нульовий варіант”, згідно з яким протягом 1992—1993 рр. колишні республіки СРСР передали Російській Федерації не тільки всі зарубіжні активи, а й зобов'язання Радянського Союзу за зовнішніми боргами.

У підсумку тільки за 1992—1993 рр., за даними платіжного балансу, сума виплачених відсотків і простроченої заборгованості становила близько 15 млрд дол., що перевищило активне сальдо по експорту товарів і послуг (близько 14 млрд дол. за той самий період).

Таким чином, Росія стала платником за боргами СРСР, а як компенсацію російська

держава отримала право вимоги за кредитами, наданими Радянським Союзом деяким країнам, що розвиваються, а також інші зарубіжні радянські активи (нерухомість, частки в статутному капіталі комерційних фірм).

Наслідки “нульового варіанту” для Росії можна оцінити як негативні. На сьогодні очевидно, що тягар зовнішньої заборгованості, успадкованої від Радянського Союзу, виявився непосильним для російської економіки. Підтвердженням цьому слугують дефолти, оголошені за всіма зобов'язаннями колишнього СРСР у 1998 році.

Стосовно ж боргів країн, що розвиваються, СРСР, то ситуація з ними теж не вселяє оптимізму. У 1993—1996 рр. були проведені вивірювання і на їх підставі було визначено суму заборгованості близько 150 млрд дол. Однак більша частина припадає на найбідніші і слаборозвинені країни. Крім того, при вступі Росії до Паризького клубу в 1997 р. як країни-кредитора значна частина боргу була списана (до 80 %). Єдиними “перспективними” боржниками залишилися Індія (регулярно погашала свій борг товарними поставками), Ірак, Сирія.

До внутрішніх факторів, що спричинили зростання зовнішньої заборгованості, належить загальноекономічний стан Росії на етапі переходу до ринкової економіки. Серед внутрішніх факторів, які спричинили зростання російського зовнішнього боргу в перехідний період, слід відзначити заходи щодо досягнення макроекономічної стабілізації.

При проведенні цієї політики на зразок “номінального якоря” був прийнятий ринковий курс рубля відносно американського долара. Стабільність обмінного курсу привела до придушення інфляції, зростання виробництва, збільшення інвестицій. Зворотним боком такої політики стало підвищення реального курсу рубля, погіршення платіжного балансу шляхом стимулювання імпорту і, як наслідок, зростання державного зовнішнього боргу в частині, пов'язаній з підтриманням штучно завищеного курсу рубля.

Таким чином, зростання російської зовнішньої заборгованості здебільшого потрібно розглядати як результат внутрішніх еко-

номічних дисбалансів, що виявилися у бюджетному дефіциті і завищеному курсі національної валюти.

Розпад СРСР диктував необхідність обґрунтованого розподілу державного боргу СРСР. Підсумком першого етапу цієї роботи було визнання розрахункових часток колишніх республік СРСР по ряду нижченаведених параметрів.

За розрахунковими часткам слід було розподілити 81 млрд дол. З них на Росію припадало близько 49 млрд дол. [9, 163]. Однак цей проект розподілення зовнішнього боргу між республіками не було реалізовано.

Якщо не платять республіки, то Росія одна повинна була обслуговувати весь союзний борг.

У вересні-жовтні 1992 р. представникам “сімки” і Паризького клубу кредиторів вдалося нав'язати Росії схему її одноосібної відповідальності за боргами СРСР.

Державний борг формується як результат внутрішньої і зовнішньої боргової політики. Однією з основних проблем російської економіки часів перехідного періоду став непомірно збільшений внутрішній державний борг.

Коло західних кредиторів Росії досить велике — до нього входять близько 600 комерційних банків з 24-х країн, а також Міжнародний валютний фонд, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Європейський банк реконструкції та розвитку. Основний масив боргів припадає на банки 6-ти країн — Німеччини, Італії, США, Франції, Австрії та Японії.

Найбільш раціональною стратегією в ситуації, що склалася, уявлялося скорочення “короткого” і дорогого внутрішнього боргу за рахунок збільшення зовнішнього — значно менш дорогого і “довгого”. У період з 2000 р. по 2013 р. як Росія, так і Вірменія, а також ряд інших пострадянських країн йдуть шляхом стабілізації національних господарств і поступового скорочення державного зовнішнього боргу. Винятком з цього закономірного процесу є 2009—2010 рр., коли більшість цих країн знову запозичили фінансові ресурси у міжнародних фінансових організацій та зарубіжних урядів.



Література

1. Бескова И. А. Управление государственным долгом // Банковские услуги. — 2002. — № 5. — С. 37.
2. Головачев Д. Л. Государственный долг. Теория, российская и мировая практика. — М.: ЧеРо, 1998. — 103 с.
3. Брагинская Л. С. Государственный долг: анализ системы управления и оценка ее эффективности. — М.: Университет. книга, 2007. — 128 с.
4. Красавина Л. Н., Баранова Е. П. Внешний долг России: уроки и перспективы // Деньги и кредит. — 2001, № 9. — с. 70—77
5. Брагинская Л. С. Управление государственным долгом. Цели, задачи, критерии проведения оценки. Финансовые механизмы регулирования и стимулирования развития экономики // Сб. науч. трудов / Акад. нар. хоз. при Правительстве Российской Федерации. — М.: 2007. — с. 23—24.
6. Крохина Ю. А. Государственный кредит и государственный долг: проблемы, причины и следствия // Гос. долг Российской Федерации: проблемы управления и контроля: Материалы круглого стола, 4 декабря 2002 г. — М., 2003. — С. 78.
7. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб. для вузов / Л. А. Дробозина, Л. П. Окунева, Л. Д. Андросова и др.; Под ред. Л. А. Дробозиной. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. — 479 с.
8. Финансы: Учеб. / Под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. — М.: Экономистъ, 2005. — 682 с.
9. Шохин А. Н. Внешний долг России. — М.: Финансы и статистика, 1997. — 176 с.

У контексті вивчення проблеми ефективного регулювання зовнішнього боргу країни наведено дискурс щодо виникнення державного зовнішнього боргу колишнього СРСР та його республік.

В контексте изучения проблемы эффективного регулирования внешнего долга страны представлен дискурс в отношении возникновения государственного внешнего долга бывшего СССР и его республик.

In the context of studying the problem of effective regulation of foreign debt, are the emergence of the discourse on public external debt of the former USSR and its republics.

Надійшла 21 серпня 2013 р.