

## УПРАВЛЕНИЕ ВНЕШНИМ ДОЛГОМ — ВНЕШНЯЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА

**Николаенко Мария Владимировна**

Аспирант, ФГБОУ ВО Омский государственный  
университет им. Ф.М. Достоевского  
voroncovamaria@mail.ru

### EXTERNAL DEBT MANAGEMENT IS AN EXTERNAL FUNCTION OF THE STATE

**M. Nikolaenko**

*Summary.* The article analyzes the attitude of the Russian Federation to debt obligations, the policy of the Russian federal state in its geopolitical development in connection with foreign debts. The results of the study showed that strategic decisions in the 2000s on public debt management strengthened the country's security and were a means of global integration, while the foreign policy course of the 90s in connection with the debt burden became a threat to the independence of the state. For this reason, the author recommends that the state debt be formed exclusively in connection with extraordinary expenses. In view of this, the author suggests a promising direction for improving the management of external debt through regulatory regulation.

*Keywords:* external debt, public debt, state, Russian Federation, USSR, threat, world integration.

*Аннотация.* В статье анализируется отношение Российской Федерации к долговым обязательствам, политика российского федеративного государства по своему геополитическому развитию в связи с внешними долгами. Результаты исследования показали, что стратегические решения в 2000-х по управлению государственным долгом укрепили безопасность страны и явились средством мировой интеграции, в то время как внешнеполитический курс 90-х в связи с долговой нагрузкой стал угрозой независимости государства. По этой причине автор рекомендует формировать государственную задолженность исключительно в связи с чрезвычайными расходами. Ввиду этого, автором предлагается перспективное направление совершенствования управления внешним долгом через нормативно-правовое регулирование.

*Ключевые слова:* внешний долг, государственный долг, государство, РФ, СССР, угроза, мировая интеграция.

**П**роблема государственного долга для нашей страны неоспоримо важна и переживает новый всплеск интереса как специалистов, так и иных представителей широкой публики, что объясняет актуальность заявленной проблематики. С момента своего возникновения государство осуществляет деятельность, связанную с финансированием расходов. Тем самым, государство проявляет свою политическую деятельность, осуществляет как внутренние, так и внешние функции для достижения целей в выполнении социально-экономических задач общества. При этом, каким бы ни был вектор государственного развития и используемые при этом инструменты, любые направления требуют финансирования. В условиях постоянной потребности в государственных расходах, ресурсы зачастую заимствуются у внешних кредиторов, формируя долговые обязательства, которые в настоящее время считаются обычным явлением и активно применяются мировым сообществом.

Однако, прежде чем приступить к предмету исследования, необходимо разобраться с терминологией. Что же такое государственный долг и долговые обязательства? Если говорить о законодательном аспекте понимания «государственного долга» в России,

то в статье 97 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) в основе определения понятия содержатся «долговые обязательства Российской Федерации перед физическими и юридическими лицами Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, иными субъектами международного права, иностранными физическими и юридическими лицами, которые возникают в результате государственных заимствований Российской Федерации, а также долговые обязательства по государственным гарантиям, предоставленным Российской Федерацией, и долговые обязательства, возникшие в результате принятия законодательных актов Российской Федерации об отнесении на государственный долг долговых обязательств третьих лиц, возникших до введения в действие БК РФ» [1]. По мнению Чепрасова М.Г. и коллектива исследователей, такое определение «облегчает его понимание» и позволяет «уяснить сущность государственного долга не только как экономической категории, но и как правовой» [2, с. 642]. Тем самым, изучение проблемы как государственного долга, так и его результативного управления, представляет научный интерес в юридической среде [3–5].

По убеждению Меликсетяна С.Н. и Соитовой М.Х., «наличие государственного долга нельзя считать «плохим» показателем для экономики страны». Данным способом пользуются практически все развитые страны [6] для покрытия дефицитов бюджетов. Как указывает Белозеров И.П., «последствия и результаты этих заимствований неоднозначны и многоаспектны» [7, с. 21]. В случае неумелого управления долгами, бремя дополнительного груза взваливается на граждан и хозяйствующие субъекты государства-должника, что негативно отражается на экономическом росте и развитии страны, приводит к обострениям в обществе. Не обошло это и современную Россию. Ярким примером являются события 90-х гг., повлиявшие, в одном случае, на распад СССР в 1991 г. и потерю государственной независимости, а в другом — «непонимание сути и опасности долгового финансирования дефицита бюджета» привели к экономическому кризису 1998 г., доведшему страну до «суверенного долгового коллапса» [7, с. 21]. И в том, и в ином случаях государственный долг совместно с непродуктивным его управлением стали угрозой безопасности и независимости государства. В связи с этим, Головачев Д.Л. дает следующее определение: «Под управлением государственным долгом ... понимается формирование одного из направлений экономической политики государства, связанной с его деятельностью в качестве заемщика...» [8, с. 11].

По-иному проблему государственного долга можно оценить, рассматривая более поздний этап развития нашего государства — 2000-е гг., с приходом к власти Путина В.В. Период руководства действующего президента страны отмечен особым прогрессивным развитием страны в разных направлениях как в политике, экономике, так и в социальной сфере, в том числе, в выполнении внешних финансовых обязательств, перешедших от Советского Союза. В одном из обращений президента РФ, говоря о комплексе мер, направленных на укрепление единства страны, из слов Путина В.В. следовало, что «после распада огромного, великого государства (СССР), ... которое оказалось нежизнеспособным в условиях быстро меняющегося мира..., нам удалось сохранить ядро этого гиганта — Советского Союза. И мы назвали новую страну Российской Федерацией» [9]. Поэтому на постсоветском пространстве стратегическое внимание государства было сосредоточено на решении такой особо важной проблемы, как формирование Единого экономического пространства. Однако после развала СССР политика Запада к правопреемнику Союза отнюдь не изменилась. К примеру, в попытке интеграции нашего государства в семью демократических стран Евро-Атлантики Запад продолжил свое привычное вмешательство, указав на необходимость проведения демократических реформ. Тем самым, РФ получила хороший урок: не абстрактные иде-

алы, а прагматические интересы определяют характер международных отношений [10, с. 14]. В таких условиях намерения Запада представляли реальную угрозу демократии, суверенитету, национальной и экономической безопасности России. По утверждению доктора экономических наук Строева Е., в эпоху социально-политических потрясений, угрожая подорвать экономический, духовный и нравственный потенциал нации, требовался новый путь для вывода России на путь стабильного развития и созидания. Экономические догмы, родившиеся в начале 1990-х гг., должны быть подвергнуты критическому анализу [11]. Когда к управлению страной в постсоветский период приступила новая группа активных политических лидеров с прогрессивным западным образованием, современными взглядами и идеями трансформаций, будущее России казалось затяжным и туманным. Это период прихода к власти первого всенародно избранного президента Ельцина Б.Н. С ростом инфляции, внешнего долга и бюджетного дефицита, усугубляемого отсутствием правопорядка, потерей центрального контроля над периферией, конфликтами в Чечне, безудержной коррупцией, хронической политической нестабильностью и серьезным финансовым кризисом, перспектива РФ выглядела крайне опасной. К тому же, в большой борьбе за передел мира страна шаг за шагом теряла свои позиции в мировом сообществе. Находясь в условиях начатых экономических реформ либерально олигархической направленности, после ряда лет их осуществления, российское правительство так и не смогло вывести экономику из кризисного состояния. Образовавшаяся к концу 90-х смешанная экономика утратила многие черты централизованно управляемого хозяйства, не обрета при этом признаки, органично присущие рыночной экономике. Государственное регулирование оказалось дестабилизированным, тогда как рыночные механизмы в течение переходного периода не проявили себя как эффективные рычаги управления, что привело к неблагоприятным экономическим последствиям. Иллюстрацией тому является подорванная российская промышленная отрасль, где объем производства за период реформ сократился более, чем вдвое. Эффективность использования ресурсного потенциала России стала в несколько раз ниже, чем в промышленно развитых странах. Ярким примером служит угольная отрасль. В период 90-х гг. на протяжении нескольких лет добыча угля в РФ значительно уступала таким странам, как Китай, США, Индия и Австралия. Наибольший объем добычи угля в российском регионе приходился на 1985–1990 гг., когда он составлял 395 млн. т в год, в последующие годы добыча значительно сократилась. При том, что в 1995 г. объемы добычи снизились до 263 млн. т, а в 1998-м падение было максимальным — до 232 млн. т. Сокращение добычи угля было связано с тем, что Россия, как и другие страны бывшего СССР, попала в за-

тяжной экономической кризис с низкой эффективностью работы угольного комплекса и необходимостью его реконструкции [12, с. 123–124]. Еще хуже стало обстоять дело с конкурентоспособностью российской экономики, оказавшейся во многие десятки раз ниже в сравнении с Японией и США. Например, в 1996 году показатель конкурентоспособности Японии составлял примерно 82 единицы, США — 72, а России — 0,08 [13, с. 68]. В то же время, как подчеркивает профессор Москвин Л.Б., «Россия, располагающая огромными запасами природных богатств (28% минеральных ресурсов мира), высокообразованным человеческим потенциалом (12% всех ученых мира), дает лишь 0,3 мирового производства наукоемкой продукции на одного работника (производительность труда в 10 раз ниже, чем в ведущих странах)» [14, с. 41]. По показателю жизненного уровня РФ отстала от этих стран в десять раз и заняла 60-е место в мире. Причиной тому, по мнению профессора Ляшецкого А.П., явилась неэффективность системы управления экономикой, которая требовала существенной модернизации и соответствия социально-экономическим потребностям абсолютного большинства граждан [13, с. 67].

Тем не менее, в условиях переломного периода как в политике, так и в экономике, на фоне влияния Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ), преступных конфискации накоплений граждан СССР в 1990–1992 гг., сложных глобализационных процессов и политических потрясений, в том числе дефолта 1998 г., мирового кризиса 2008 г. и прочих переходных периодов в стране в 2000 гг., российская сторона существенно снижала свой внешний государственный долг, тем самым привлекая внимание международной общественности и определяя позиции России на мировом рынке [15]. Показательно, что внешний государственный долг РФ сократился с 1995 по 2003 год со 108 до 58 млрд. \$ [16], благодаря прибыли от экспортных поставок увеличившейся в цене нефти.

Далее, в первую очередь, в 2006 г. Россия рассчиталась с Парижским клубом, сэкономив на процентах 7,7 млн. \$. К примеру, вопрос о «долге ГДР» удалось разрешить к 2004 г., путем списания большей части задолженности: вместо 6,35 млрд. рублей Москва оплачивает всего 500 млн. € в 2 этапа. Решение было политическим и экономически рациональным. Идея списания долга заключалась в обмене на инвестиции в будущее: Россия впоследствии открыла транспортный коридор через свою территорию для поставки грузов и снабжения немецких войск в Афганистане [17, с. 8]. Спустя 10 лет, Кувейту вернули долг в 1,1 млрд. \$. Причем, более 600 млн. \$ процентов по займу были погашены за счет поставок отечественной продукции. Китаю отдали более 400 млн. швейцарских франков в 2015-м. С послед-

ним долгом СССР перед Боснией и Герцеговиной в размере более 125 млн. \$, доставшимся им от Югославии, РФ рассчиталась 8 августа 2017 года [18]. С некоторыми государствами расчет производился товарными поставками, например, тот же Китай списал с России советский долг на сумму свыше 50 млн. \$ взамен поставок промышленной продукции и услуг в области медицинских научно-исследовательских разработок [19].

Наряду с этим РФ все же стала лидером по количеству списанных долгов среди стран «большой восьмерки» в «качестве проявления доброй воли». Если брать во внимание только крупные кредиты, то Россия, действуя в своих экономических интересах, с расчетом на развитие межгосударственных отношений, простила к 2019 году более 140 млрд. \$ государствам-должникам со слабо развитой экономикой: Кубе, Ираку, Монголии, Афганистану, КНДР, Сирии, Вьетнаму, Эфиопии, Алжиру, Ливии, Африке. Как высказался по этому поводу глава МИД Сергей Лавров: «Прощенные долги другим странам не решили бы внутренние проблемы России...» [20]. Однако вернемся к предмету исследования. За период 1991–2018 гг. нашим государством была списана крупнейшая сумма долгов. Зачем это было нужно России? Тут стоит углубиться в вопрос, т.к. этот факт напрямую связан с процессом управления задолженностью. Во-первых, долги прощают неплатежеспособным странам, когда становится понятно, что получить эти деньги будет практически невозможно. Иначе, долг просто оставался бы на счету страны и вряд ли когда-либо вообще был бы выплачен. Второй момент: многие списанные долги образовались еще перед Советским Союзом и по факту никогда не касались российского бюджета. Третий и, пожалуй, самый важный фактор списания долга — получение прибыли от должника. Взамен на условиях партнерства российские компании получают вход в эти страны по нефтяным и газовым отношениям, добыче ресурсов, постройке электростанций и пр. За эти же привилегии другие страны вынуждены вкладывать реальные деньги. Чтобы получить хоть какую-то выгоду, Российская Федерация, действуя с холодным расчетом, не прощает финансовых обязательств без практического умысла. К примеру, Северная Корея, которой Россия простила долг в 11 млрд. \$. В обмен наша страна получила доступ к минеральным ресурсам, а также возможность участия в реконструкции железных дорог, в результате чего российская сторона получит неплохой доход. Далее, Гвинея — одна из африканских стран, которой Россия также аннулировала долг, благодаря чему, российскими компаниями получен доступ на разработку бокситов в этой стране. Другой случай — Сирия, которой в 2005 г. списано около 10 млрд. \$ из накопленного долга в 13,4 млрд., приобретя взамен на оставшуюся сумму кредита контракт с Дамаском на поставку российского вооружения. Ирак

также связан с Россией с поставками оружия и военной техники, в связи с чем 12 млрд. \$ из 13 млрд. имеющейся задолженности уже ликвидировано, т.е. прощено. Как мы видим, в этом вопросе политические силы РФ выработали дальновидную стратегию, позволяющую стране занять лидирующие позиции в мировом пространстве за счет аннулирования долгов [21].

Заметим, что практика по списанию долгов другим странам закреплена не только за Россией. Многие страны Запада используют инструмент «прощения» в геоэкономическом и политическом развитии в целях избежания трансформации мировых организационных структур. В свою очередь, обычной практикой является списание долгов странам СНГ, например, Беларуси и Киргизии. Тут уже двойной мотив — поддержание политического лобби и получение экономической выгоды.

На основании вышеизложенного, следует отметить, что с приходом к власти президента Путина В.В. проблема внешнего долга для России постепенно разрешилась, а наша страна вновь стала ключевым международным игроком, упрочив свой суверенный статус во многих областях партнерства: торговля, IT сектор, строительство, девелопмент, лизинг, нефтегазовая отрасль с привлечением миллионов долларов США [22, с. 30, 83–84, 86–87]. Однако, несмотря на достижения РФ в области управления государственным долгом, мы согласны с зарубежными исследователями Ricardo D. [23], Mah G., Mongale I.P. и др. [24], которые все же относят рост задолженности к отрицательным факторам в развитии экономики и политики страны, создающим

угрозы безопасности, приводящим к увеличению налогообложения, понижению авторитета валюты государства, сокращению капитала нации и т.д. С точки зрения профессора Нестерова Г.Г., «...опыт развития и саморазрушения СССР, кризисных явлений в РФ..., нарастания угроз глобализации делает особо значимой для России задачу самосохранения, обеспечения экономической безопасности, включая и безопасность налоговой системы» [25, с. 10].

В заключение необходимо подчеркнуть, что в целях недопущения повторения роковых просчетов, случившихся в нашей стране в 90-х годах при управлении внешним долгом, рекомендуется, чтобы у Правительства РФ не возникало бюджетного дефицита. Исключения могут составить случаи чрезвычайных ситуаций, к примеру, война или стихийное бедствие, так называемые, «чрезвычайные государственные расходы» [26, с. 181]. Ведь еще в 19 веке российский юрист Бржеский Н. связывал возникновение долгов только из-за «ликвидаций военных расходов предшествующего времени, неурожаев, постоянного увеличения расходов на вооруженную силу» [27, с. 238, 241]. По нашему мнению, такая позиция не теряет актуальности до сих пор, особенно при выполнении государством своих внешних функций, ввиду того, что гуманитарное участие особенно содействует международному развитию. Отсюда полагаем, что корректировка существующего в БК РФ определения государственного долга в части внешних заимствований положительно бы отразилась на безопасности государства и минимизировала возможные риски долговой политики.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. N145-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <https://base.garant.ru/12112604/> (дата обращения 27.08.2021).
2. Чепрасов М.Г., Никитина Н.А., Тавабилова А.Э. К вопросу правовой природы государственного долга, его влияния на внутренние и внешние финансово-экономические процессы, и институты // Аллея Науки. — 2019. — Т. 2. — N1(28). — С. 639–648.
3. Абгарян Э.С. Правовая природа института государственного долга в структуре государственного бюджета Российской Федерации: двойственная сущность // Актуальные вопросы развития юридической науки: вопросы теории и практики: сб. науч. ст. по материалам Вузовской науч.-практ. конф., Ростов-на-Дону, 25–26 апреля 2019 г. Ростов-на-Дону: ИП Беспамятнов С.В., 2019. — С. 41–44.
4. Казанкова Т.Н., Тихонова К.А. К вопросу о методах управления государственным долгом: финансово-правовое регулирование // MODERN SCIENCE. — 2019. — N4–1. — С. 187–190.
5. Томилова П.Н. Правовое регулирование государственного долга // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения — 2020: сб. науч. тр. по материалам VII междунар. науч.-практ. конф., Гатчина, 22 мая 2020 г. Гатчина: Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, 2020. — С. 225–229.
6. Меликсетян С.Н., Соитова М.Х. Проблемы управления государственным долгом в России // Современные научные исследования и разработки. — 2018. — Т. 1. — N4 (21). — С. 374–377.
7. Белозеров И.П. Обеспечение безопасности в сфере государственных заимствований: системный подход // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». — 2016. — N1. — С. 20–26.
8. Брагинская Л.С. Государственный долг: анализ системы управления и оценка ее эффективности. — М.: Университетская книга, 2020. — 128 с.
9. Путин обратился к России (Текст). URL: <https://dni.ru/russia/2004/9/4/48853.html> (дата обращения 27.08.2021).
10. Чешко С.В. Распад СССР: этнополитический анализ. — М.: Институт этиологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН, 2000. — 398 с.
11. Stroeve E. The economic reforms in Russia: A View to the Future // Problems of economic transition. — 2002. — Vol. 44. — N11. — P. 36–51.

12. Новолодская Г.И. Конкурентоспособность России в мировой экономике. — Иркутск: ИргУПС, 2011. — 152 с.
13. Лящещкий А.П. Национально-патриотическая идеология СССР — основа экономического развития Российского государства // Инновационная наука. — 2019. — №1. — С. 67–77.
14. Москвин Л.Б. Новые социальные измерения в современном мире // Общественные науки и современность. — 1999. — №3. — С. 38–45.
15. Мохнаткина Л.Б. Государственный и муниципальный долг. — Оренбург: ОГУ, 2013. — 180 с.
16. Дмитриев В.А. Долговая политика России: история, современность, перспективы. — М.: Дружба народов, 2005. — 452 с.
17. Кириллова А.Н. Проблема советского долга РФ в Германно-Российских отношениях в годы работы «Красно-зеленой» коалиции (1998–2005 гг.) // Вестник Вологодского государственного университета. Серия: гуманитарные, общественные, педагогические науки. — 2017. — №3(6). — С. 7–9.
18. Долги СССР: как их возвращала Россия. URL: <https://topwar.ru/171161-dolgi-sssr-kak-ih-razdavala-rossija.html> (дата обращения 03.02.2021).
19. Почему Россия взяла на себя обязательства выплачивать долги СССР: Альтруизм или холодный расчёт. URL: <https://kulturologia.ru/blogs/221219/44981/> (дата обращения 27.08.2021).
20. Лавров объяснил, почему Россия прощает долги другим странам. URL: <https://vz-ru.turbopages.org/vz.ru/s/news/2018/7/30/934912.html> (дата обращения 31.08.2021).
21. Почему Россия взяла на себя обязательства выплачивать долги СССР: Альтруизм или холодный расчёт. URL: <https://kulturologia.ru/blogs/221219/44981/> (дата обращения 27.08.2021).
22. Теплова Т.В., Соколова Т.В. Исследовательские поля облигационных рынков: монография. — М.: ИНФРА-М, 2018. — 455 с.
23. Ricardo D. (ed.) On the Principles of Political Economy and Taxation. — USA: Liberty Fund, 2004. — 448 p.
24. Mah G., Mongale I.P., Mukuddem-Petersen J. Government debt reduction in the USA and Greece: a comparative VECM analysis // Eurasian journal of business and economics. — 2016. — Vol. 9. — №18. — P. 99–112. DOI: 10.17015/ejbe.2016.018.06.
25. Нестеров Г.Г. Налоговая безопасность в системе обеспечения экономической безопасности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. — 2009. — №7. — С. 10–15.
26. Смирнов Д.А. Государственный долг и налоги как финансовые инструменты бюджетной политики государства: анализ основных концепций // Гуманитарные и юридические исследования. — 2016. — №3. — С. 180–185.
27. Бржеский Н. Государственные долги России. — СПб: типо-лит. А.М. Вольфа, 1884. — 369 с.

© Николаенко Мария Владимировна ( voroncovamaria@mail.ru ).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского