

Борис И. Соколов, Светлана В. Соколова

ЭВОЛЮЦИЯ ПАРАДИГМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА

В статье прослежена эволюция парадигмы государственного долга, т. е. совокупности концептуальных представлений, принимаемых и разделяемых монетарными властями о государственном долге. История парадигмы государственного долга разделена на пять основных этапов. Анализ показал, что отношение монетарных властей к государственному долгу эволюционировало от полного его неприятия до полного одобрения.

Ключевые слова: государственный долг; долговая нагрузка; монетарные власти.

Рис. 3. Лит. 23.

Борис І. Соколов, Світлана В. Соколова

ЕВОЛЮЦІЯ ПАРАДИГМИ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

У статті відстежено еволюцію парадигми державного боргу, тобто сукупності концептуальних уявлень, що приймаються й поділяються монетарними органами влади щодо державного боргу. Історія парадигми державного боргу розділена на п'ять основних етапів. Аналіз показав, що ставлення монетарних органів до державного боргу еволюціонувало від повного його неприйняття до повного схвалення.

Ключові слова: державний борг; боргове навантаження; монетарні органи влади.

Boris I. Sokolov¹, Svetlana V. Sokolova²

EVOLUTION OF PUBLIC DEBT PARADIGM

The article explores the evolution of public debt paradigm, i.e. all conceptual representations received and shared by monetary authorities about public debt. The history of the public debt paradigm is divided into five key stages. The analysis shows that the attitude of monetary authorities to public debt evolved from total rejection to full approval.

Keywords: public debt; debt load; monetary authorities.

Постановка проблемы. Сегодня нет в мире более злободневной финансовой проблемы, чем проблема урегулирования гигантских по масштабам фактически неоплатных государственных долгов, которые способны породить череду глобальных экономических кризисов.

На протяжении столетий государственные долги осуждали все слои общества. С явным неприятием теоретики-экономисты и политики-практики оценивали его плохое прошлое и с нескрываемым страхом предрекали ему катастрофическое будущее. Однако в современную эпоху государственные долги являются одной из самых характерных черт публичных финансов. Как же изменялась *долговая парадигма*, т.е. совокупность концептуальных представлений, принимаемых и разделяемых монетарными властями в отношении к государственному долгу, какие весомые аргументы и контраргументы выработали сторонники государственных заимствований? Эта проблема и подлежит анализу в данной статье.

Значимость отношений, связанных с государственными заимствованиями, соответственно с формированием, обслуживанием и погашением государственного долга, проявляется в состоянии всей системы публичных финансов, денежно-кредитной сферы, оказывает существенное влияние на

¹ St. Petersburg State University, Russia.

² St. Petersburg State University, Russia.

инвестиционный климат, структуру потребления и развитие международного сотрудничества государств.

Анализ последних исследований и публикаций. Со второй половины XX в. до начала XXI в. проблема государственного долга значительно обострилась: десятки государств объявляли дефолты по внутренним и внешним долгам, мировые рейтинговые агентства стали понижать суверенные рейтинги ведущих стран мира, существование крупнейшей политико-экономической группировки стран – Евросоюза – было поставлено под вопрос вследствие наращивание долгов Грецией, Испанией, Италией.

Важнейшими количественными показателями, характеризующими госдолг, являются: 1) абсолютная величина; 2) соотношение госдолга и ВВП; 3) величина госдолга, приходящаяся на душу населения страны. На рис. 1 отражена десятка крупнейших государств-должников (на начало 2014 г.).

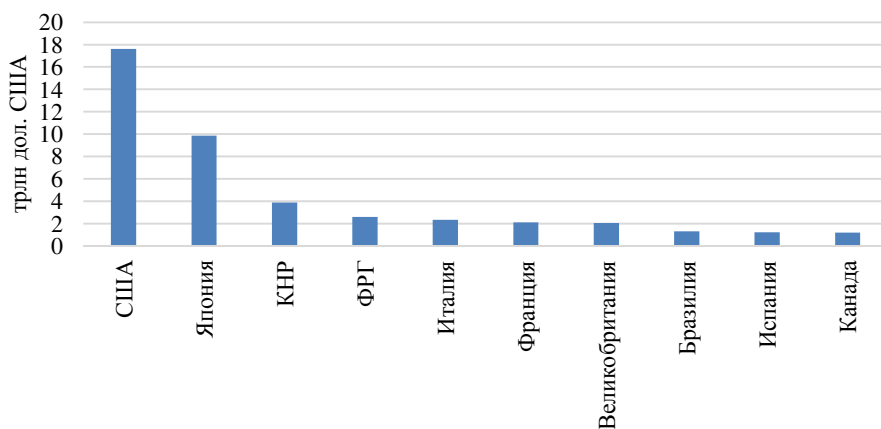


Рис. 1. **ТОП-10 государств-должников на начало 2014 г., трлн дол. США** [4]

Как видим, крупнейшие экономики мира имеют гигантские долги. Негативной тенденцией являются темпы прироста задолженности. Так, правительство США к 22 октября 1981 г. накопило долгов в сумме 1 трлн дол. США за 205 лет, а 2 трлн дол. США – за 5 лет. Прирост с 17 до 18 трлн дол. США был достигнут к ноябрю 2014 г., т.е. всего за 403 дня.

На рис. 2. приведены данные о наибольшем соотношении величины госдолга и ВВП ряда стран.

На рис. 3. приведены данные о наибольших показателях величины госдолга на душу населения.

Отметим, что количественный анализ государственных долгов с использованием различного математического аппарата, к которому в основном обращаются экономисты разных стран мира [2; 13; 16–18; 20; 21; 23], не должен заслонять парадигмальный анализ, выявление политико-экономических аргументов монетарных властей в пользу государственных заимствований. Только в рамках определенной парадигмы имеет смысл анализировать количественные показатели государственного долга.

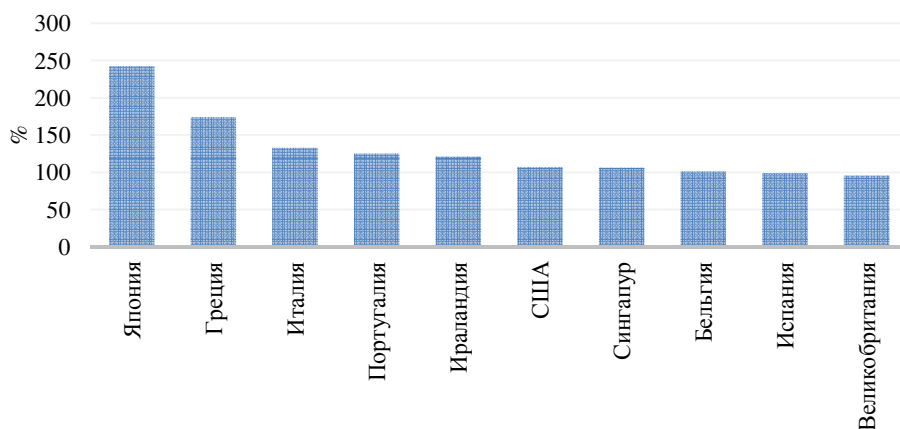


Рис. 2. TOP-10 государств по соотношению величины госдолга и ВВП, на начало 2014 г., % [4]

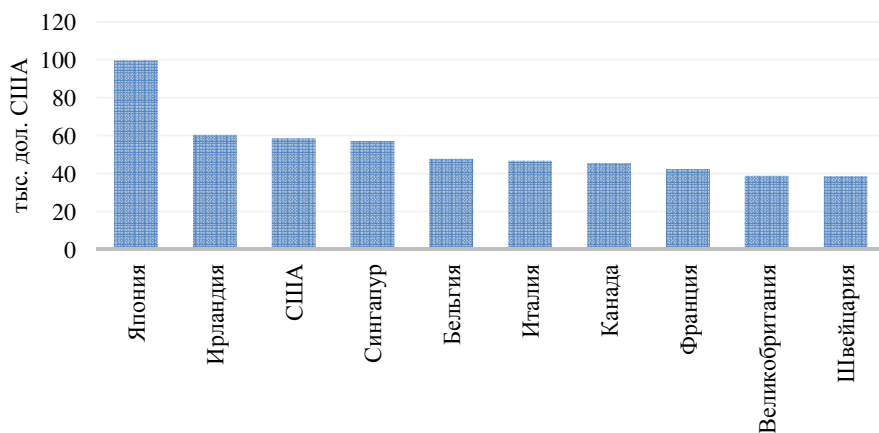


Рис. 3. TOP-10 государств по величине госдолга на душу населения, на начало 2014 г., тыс. дол. США [4]

Цель исследования заключается в рассмотрении эволюции парадигмы, связанной с государственным долгом, от его зарождения до наших дней.

Для достижения поставленной цели были использованы следующие методы исследования: сравнительный анализ и синтез, исторический и логический подходы, наблюдение и обобщение.

Основные результаты исследования. Взгляды представителей монетарных властей различных стран мира на проблемы государственных заимствований и государственного долга с течением лет изменялись в зависимости от складывавшейся конкретно-исторической ситуации. Можно выделить несколько сходных этапов, проявившихся в разное время в разных странах.

Первый этап – этап абсолютного осуждения государственных долгов. До эпохи Нового времени любые долги считались недопустимыми: осуждались как те лица, которые брали в долг, так и те, кто давал в долг под процент.

Государственные долги были явлением единичным, возникали редко, вследствие неисполнения денежных обязательств со стороны правителей, от неуплаты жалований, установленных сумм поставщикам и т.п.

Экономическая наука длительное время однозначно осуждала государственные долги. Самую радикальную позицию отстаивал швейцарский экономист Ж.Ш. де Сисмонди, высказавший идею о возможности государственного банкротства [11, 119].

Аргументы абсолютных противников государственного долга не исчезли в прошлом. В современной монетарной политике они находят своё выражение в законодательном запрете на формирование государственного долга (Эстония), в установлении потолка на объёмы государственных заимствований (США и др. страны).

На втором этапе монетарные власти допускают возможность сознательно прибегнуть к государственному долгу при *чрезвычайных обстоятельствах*. Изменению отношения к государственному долгу способствовали три органически соединившихся обстоятельства: а) формирование публичной представительной власти; б) появление частных коммерческих банков; в) разделение казны государства и казны государя, вследствие чего возможности монархов в использовании публичных доходов по личному усмотрению были резко ограничены. В результате, с одной стороны, должник перестаёт рассматриваться потенциальным частным банкротом, а с другой — обращение к публичным заимствованиям, наращивание госдолга объясняется угрозами для всей нации, вызовами самому существованию государства, прежде всего нуждами войны, а не неумеренным транжирством правителя. Такой аргумент в условиях, когда налоговый потенциал пополнения казны был ограничен, а сама казна исчерпана, выступал в качестве безотказного, а сам факт государственных заимствований предстал не только для монетарных властей, но и для общества в целом, безальтернативным.

Из научных дискуссий XVIII–XIX вв., рассматривавших отрицательные последствия наращивания государством внешних долгов, сохранил свою актуальность лишь один аргумент: такая политика чревата для страны потерей суверенитета. Отметим, что практика торговли территориями для пополнения государственной казны в XIX в. была не редкой. Франция в 1803 г. продала США Луизиану, Россия в 1867 г. — Аляску; Германия у Испании купила в 1899 г. Каролинские и Марианские острова. В наше время активные предложения о продаже территории стали поступать Греции.

Чрезвычайный кредит не носит производственного характера, не создает источника своего погашения. Поэтому нарастание государственного долга породило особые государственные институты по управлению долгом. В частности, в Великобритании в 1716 г. был создан специальный фонд погашения госдолга, деятельность которого часто критиковалась и рассматривалась в качестве способа увеличения расточительных расходов государства.

В настоящее время парадигма чрезвычайного госдолга не исчезла, аргументы сторонников чрезвычайного госдолга продолжают получать общественное оправдание при необходимости обеспечения обороноспособности страны.

На третьем этапе парадигма госдолга увязывается с обоснованием необходимости активного государственного участия в развитии производства и его инфраструктуры в целях общенационального экономического роста [6; 15]. В период энергичного первоначального накопления капитала, начавшегося в Российской империи после отмены крепостного права в 1861 г., *активная долговая политика* позволила государству не только осуществить выкупную операцию при освобождении крестьян, но и приступить к развитию тяжелой промышленности, стимулировать железнодорожное строительство.

На данном этапе основные доводы противников госдолга и госкредита сводились к следующим моментам:

1) государственный долг – это отложенные налоги; прибегая к займам, государство *перекладывает* на будущие поколения налоговые тяготы настоящего времени;

2) политика, направленная на увеличение налогового бремени, *предпочтительнее* политики наращивания государственного долга: «Для покрытия исключительных расходов лучше прибегать к налогам, чем к займам» [5, 282]. Государства на случай непредвиденных обстоятельств должны взимать налоги сверх текущих расходов в целях создания национальных фондов сбережений;

3) монетарные власти, прибегая к государственным займам, оказывают негативное влияние на рыночную экономику в целом, поскольку *сокращают кредитный рынок для частного капитала*.

Насколько эти тезисы логически и фактически обоснованы или, напротив, далеки от реалий? Какие из них были отвергнуты, какие сохранили своё значение до настоящего времени?

В России в защиту монетарных властей и против однозначного осуждения государственных займов выступил профессор Санкт-Петербургского университета Э.Р. Вреден. По его мнению, невозможность переложения госдолга на потомков является «основным законом народного хозяйства», а «самое понятие о капитале не допускает даже представления о заимствовании его из будущего», поскольку средства, привлекаемые государством на кредитном рынке, возвращаются в рыночную экономику расходами этого государства. Если «следующим поколениям приходится вносить подати в увеличенном размере для уплаты процентов по долгу, то с другой стороны эти же будущие поколения получают и проценты с тех капиталов» [3, 114–121].

Сравнение налога и займа показывает, что заём более предпочтителен для сохранения частных капиталов. По мнению Д. Рикардо, если налоги отнимают у предпринимателей необходимые им капиталы, то заём «собирает только свободные капиталы, ищущие себе помещения, а потому добровольно предлагаемые» [9, 104, 122].

В современной англо-американской учебной экономической литературе тезис о недопустимости государственного долга выступает в виде своеобразной аксиомы о «вымывании капитала» вследствие государственных займов [10, 674–678; 14, 555–561]. Однако тезис о «вымывании капитала» явно опровергается обращениям к историческим фактам: монетарные власти богатейших стран мира всегда формировали и самые большие долги. Государственные долги являются залогом стабильности мировых финансов и

её основы — банковской системы. Характеризуя глобальные вызовы XXI в., Кристин Лагард — директор-распорядитель Международного валютного фонда — отметила, что «восстановление доверия к суверенным долгам помогает банкам, которые являются важными держателями этого долга и, как правило, имеют выгоду от явных и неявных гарантий от властей» [22].

На четвертом этапе содержанием долговой парадигмы становится *искусственное стимулирование экономического роста*. После Первой мировой войны монетарные власти принимали стандартные решения, связанные с двумя угрозами: 1) необходимостью предотвращения (смягчения последствий) экономических кризисов; 2) ограниченными возможностями свободного рынка в плане наращивания объемов производства, обеспечения реализации общенациональных программ экономического развития, — а именно увеличивали госдолг. В 1930-е г. вместе с усилившейся борьбой двух мировых систем, с включением Германии в борьбу за мировое господство монетарные власти ведущих государств стали стимулировать дополнительный потребительский спрос в целях устранения недостатков рыночного механизма за счет наращивания долговых обязательств.

После Второй мировой войны экономические кризисы не ослабли, свободный рынок не стал работать лучше. Сторонники государственного вмешательства в экономику обе проблемы до сих пор предлагают решать за счёт наращивания государственных долгов. Согласно постулатам кейнсианства и некейнсианства, развитие долговой экономики позволяет элиминировать последствия экономических кризисов и добиться экономического роста [1; 12].

Однако периодически повторяющиеся долговые кризисы, обретающие с конца XX в. до начала XXI в. глобальный характер, поставили вопрос о правомерности дальнейшего наращивания государственных заимствований. В результате, *на пятом — современном — этапе* ставится вопрос о долговой парадигме как о *глобальной проблеме современности*. В современной долговой парадигме монетарные власти формируют три компонента регулирования госдолга: 1) введение прямых ограничений, в т.ч. понижение ключевой ставки; 2) разработку и реализацию комплексных целевых программ; 3) разработку при поддержке ООН правового механизма для регулирования процессов реструктуризации суверенной задолженности. К сожалению, ни одна из названных мер к настоящему моменту не привела к значимому эффекту.

В Европейском союзе в качестве «красной черты», которую не рекомендуется переступать, принят показатель в 60% от ВВП. Но, как следует из данных рис. 2, этот предел давно превзошли Греция, Италия, Португалия, Ирландия, Бельгия, Испания, Великобритания.

Резкое понижение монетарными властями ключевой ставки способствует не только стимулированию частного предпринимательства, но и ведет к удешевлению обслуживания госдолга. В результате происходит снятие ограничений при наращивании государственных долгов, создаются новые риски и угрозы возникновения более масштабных долговых кризисов.

В качестве регуляторов суверенных долгов выступают национальные монетарные власти. При этом функцию управления выполняют разрабаты-

ваемые и утверждаемые ими специальные программы. Примером может служить долговая стратегия России. Однако закладываемые в «Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации» [7] принципы, приоритеты и инструменты долговой политики, формы управления через создание Российского финансового агентства показали, что монетарные власти крайне далеки от понимания и прогнозирования экономических и финансовых реалий, даже на ближайшую перспективу.

Принятая Генеральной ассамблеей ООН 10 сентября 2015 г. Резолюция «Базовые принципы в отношении процессов реструктуризации суверенного долга» [8] не стала практическим руководством в деятельности МВФ, не привела к выработке более совершенных подходов к реструктуризации суверенного долга.

В целом, после бурного роста, закончившегося мировым финансово-экономическим кризисом 2007–2009 гг., большинство правительств развитых стран заявили о своей решимости проводить политику экономии, снижения госдолга и «делевереджа» (замещения заёмного капитала собственным). Однако согласно результатам исследования, проведённого консалтинговой компанией "McKinsey", общий глобальный долг с 2007 г. по 2015 г. вырос на 57 трлн дол. США и составил 17% мирового ВВП. В итоге, долги правительств, фирм, домохозяйств оцениваются в 199 трлн дол. США, 286% мирового ВВП. Самая большая доля прироста глобального долга приходится на государственные долги (на начало 2014 г. совокупный долг государств составил 56 трлн дол. США). За последние 7 лет они выросли на 25 трлн дол. США [19].

Выводы. В результате проведенного исследования выявлены и охарактеризованы 5 основных этапов эволюции парадигмы государственного долга.

На первом этапе государственные долги осуждались всеми слоями общества по экономическим, этическим и религиозным причинам.

На втором этапе государственный долг признавался монетарными властями в экстренных случаях (войны, стихийные бедствия).

На третьем этапе госдолг стал следствием активного участия государства в развитии капиталоемких отраслей национальной экономики.

Четвертый этап характеризуется наращиванием государственных долговых обязательств, обосновывается кейнсианской теорией, утверждающей, что любые государственные расходы, направленные на увеличение спроса, стимулируют товарное предложение и экономический подъем.

Глобальный финансовый кризис, начавшийся в 2007 г., послужил отправной точкой перехода к пятому этапу, государственные долги превратились в глобальную проблему современности, требуя разумных ограничений и глобального регулирования.

1. *Бельских И.Е.* Государственный долг США – альтернативная оценка (историко-экономические аспекты фундаментального анализа) // Финансовая аналитика: проблемы и решения.– 2014.– №35. – С. 67–71.

2. *Волков Р.Г.* Государственный долг в мировой экономике: новые уровни риска // Финансовая аналитика: проблемы и решения.– 2015.– №14. – С. 59–68.

3. *Вреден Э.Р.* Финансовый кредит. Исследование оснований, существования нормальной области действия, границ, видов и форм общественной займовой системы. – СПб., 1871. – Часть I. Основные начала финансового кредита, или теория общественных займов. – 370 с.

4. Государственный долг стран мира в 2014 году // ru-trade.info.
5. *Лавеле Э.* Основания политической экономии. – М., 1895. – 293 с.
6. *Маслов Д.* Державний борг як фактор стимулювання економічного зростання // Науки: економіка, політологія, історія: Науковий вісник / Одеський національний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. – 2014. – №5. – С. 97–101.
7. Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации // www.minfin.ru.
8. Резолюция ГА ООН 69/319 // daccess-dds-ny.un.org.
9. *Рикардо Д.* Опыт о системе фундированных государственных займов // Сочинения: В 5 т. – М.: Госполитиздат, 1955. – Т. 2. – 392 с.
10. *Самуэльсон П., Нордхаус В.* Экономика. – М.: Вильямс, 2000. – 680 с.
11. *Сисмонди Ж.* Новые начала политической экономии. – М., 1936. – 386 с.
12. *Соколов Б.И.* Инвестиционно-финансовое кредитование и создание долговой экономики // Проблемы современной экономики. – 2008. – №2. – С. 361–368.
13. *Терейковская И.А., Литвинюк Т.А.* Государственный долг России: причины, последствия, регулирование // Экономика и современный менеджмент: теория и практика. – 2015. – №48-1. – С. 66–71.
14. *Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р.* Экономика. – М.: Дело, 2002. – 829 с.
15. *Шиль И.Н.* Современная теория финансов и влияние ее на финансовую администрацию в западноевропейских государствах. – СПб., 1860. – 263 с.
16. *Checherita-Westphal, C., Rother, P.* (2012). The impact of high government debt on economic growth and its channels: An empirical investigation for the euro area. *European Economic Review*, 56(7): 1392–1405.
17. *Constancio, V.* (2012). Contagion and the European debt crisis. *Financial Stability Review*, 16: 109–121.
18. *Cooper, R., Nikolov, K.* (2013). Government debt and banking fragility: The spreading of strategic uncertainty. National Bureau of Economic Research, No. 19278.
19. Global debts rise \$57tn since crash // agonist.org.
20. *Greenwood, R., Hanson S.G., Stein, J.C.* (2015). A Comparative Advantage Approach to Government Debt Maturity. *The Journal of Finance*, 70(4): 1683–1722.
21. *Irwin, T.C.* (2015). Defining the government's debt and deficit. *Journal of Economic Surveys*, 29(4): 711–732.
22. *Lagarde, C.* (2012). Global Challenges in 2012. Berlin, January 23, 2012 // www.imf.org.
23. *Reinhart, C.M., Rogoff, K.S.* (2011). The Forgotten History of Domestic Debt. *The Economic Journal*, 121(552): 319–350.

Стаття надійшла до редакції 6.11.2015.