



Казна России

8 декабря 2022 года исполнилось 30 лет со дня подписания указа Президента РФ о воссоздании в стране системы Федерального казначейства. Это хороший повод вспомнить, какое место занимала казначейская система в разные исторические периоды.

Владимир Кузьмич ЗАЙЦЕВ, первый руководитель УФК по городу Москве, доктор экономических наук, профессор

К централизованному управлению финансами

Древнее слово «казна», происходящее от арабского *khazna*, означающее «запас, сокровищница», заимствованное, очевидно, в XIV веке через тюркские аналоги, определяется с тех пор как совокупность имущественных и неимущественных прав князя, а позже — государства как публично-правового образования. Сложно переоценить роль и значение казны в формировании централизованного русского государства вокруг Москвы во времена **Ивана Калиты** и его сыновей, когда делегирование фискальной функции Орды Московскому княжеству позволило создать центр консолидации потенциала и силы раздробленных ранее русских земель.

И в те времена, и сейчас любое начинание, любой проект, задуманный государством, останется лишь намерением и пожеланием до тех пор, пока не будет превращен в реальность при помощи материальных ресурсов, направленных на его осуществление. Денежная часть этих средств накапливается и учитывается в казне, или, говоря современным языком, в бюджете. Именно бюджет служил и служит «приводным ремнем», соединяющим сферу планов и сферу реальных событий.

Как свидетельствует сборник «История Российского Министерства финансов», в России долгое время не было централизованного управления финансовыми потоками и средствами государства. **Петру I** в наследство досталась система управления государством посредством особых учреждений — приказов. В приказах принцип управления зависел от единоличного

мнения боярина, возглавлявшего приказ. Финансовое обеспечение отрасли, подведомственной приказу, шло путем сбора различных податей по линии этого приказа. Учреждения же, собиравшего финансы государства в один ресурс и распределявшего их сообразно приоритетам общегосударственных задач, не было.

Такая система себя не оправдала, и Петр I перешел от воеводского и приказного принципа управления страной к назначению вместо воевод губернаторов и созданию вместо приказов коллегий. Однако и на этом этапе не наступило полной централизации финансов, так как из 12 созданных коллегий три руководили финансами — это Камер-коллегия, Штатс-коллегия и Ревизион-коллегия. Коллегии состояли под надзором Сената.

После смерти Петра I на некоторое время возродилось воеводское управле-

ние. Воеводы подчинялись губернаторам и отвечали за всю жизнь в провинции, в том числе и за сбор налогов. Непосредственно сбором налогов при этом занимались специальные должностные лица — надзиратели сборов, или камериры, которые наряду с воеводой подчинялись Камер-коллегии.

Позднее учреждается должность рентмейстера, или казначея, в ведении Штатс-конторы. Он принимал поступающие сборы, хранил в особой земской казне и выдавал по ассигновкам.

Казначейства, или рентареи, состояли при губернских канцеляриях, а в столице деньги поступали в Главную казенную палату, откуда производились расходы по центральному управлению.

Камерир был «знатнейшим камерным чиновником в провинции», он наблюдал за всеми сборами, за довольствием войск, за государственными имуществами и отдачей

Здание 12 коллегий. Картина 1820 г.



на откуп казенных статей и за хозяйством общественных учреждений. Он, таким образом, был предшественником казенной палаты и, вместе с рентмейстером, первый по времени местный орган финансового управления. На нем же лежали и контрольные обязанности: рассмотрение денежных отчетов местных властей. Камерир был один для целой провинции.

При **Екатерине II** управление государством, в том числе и финансами, продолжало эволюционировать. Многие финансовые функции передавали на места в губернии, а в Санкт-Петербурге Камер- и Ревизион-коллегии были объединены в Казенную палату.

Казенной палате были поручены дела финансовые и контрольные в самом широком смысле. На местах, в уездах, в ведении Казенной палаты состояли уездные казначейства. В конце царствования Екатерины II, а затем **Павла I** все управление финансами государства сосредоточилось в руках генерал-прокурора, который являлся одновременно и главным казначеем.

Граф Васильев

Такое устройство просуществовало до начала XIX века, когда были осуществлены реформы по переходу к министеральной форме управления страной.

Примечательна в этих изменениях судьба графа **Алексея Ивановича Васильева**. В ноябре 1796 года, после



А. В. Васильев

того как императором стал Павел I, Васильев был назначен государственным казначеем. С 1797 года он действительный тайный советник. Ему удалось значительно улучшить счетоводство, оказавшееся в крайне неудовлетворительном положении при его предшественниках. Он работал над схемой перечековки медной монеты, призванной увеличить курс ассигнаций. В ходе борьбы графа Васильева с обесценением бумажных ассигнаций значительная их часть была изъята из обращения и сожжена на глазах у императора Павла I.

После конфликта с одним из ближайших к императору вельмож, **Кутайсовым**, в ноябре 1800 года граф был уволен со всех должностей, но с восшествием на престол **Александра I** вновь назначен государственным казначеем и восстановлен в других должностях уже в марте 1801 года. После создания Министерства финансов 8 сентября 1802 года Васильев назначен министром финансов России, он оставался на этом посту до 1807 года.

Великий министр Канкрин

Жизнь многих замечательных людей была посвящена служению делу укрепления национальных финансов, а значит, мощи и авторитета страны. Один из них — **Егор Францевич Канкрин**. Своим научным взглядам он старался быть верным и в должности министра финансов, на которую был призван в 1823 году, на место своего предше-

ственника — графа **Гурьева**, и занимал ее до 1844 года.

Умело управляя кредитной, таможенной и денежной политикой, Канкрин к 1836 году добился установления серебряного монометаллизма. В этот же период в оборот были введены платиновые рублевые, трех- и пятирублевые монеты. Посредством напряженной скрупулезной работы с росписью государственных доходов и расходов с 1836 года финансовый план (бюджет) империи был полностью сбалансирован.

Когда в 1840 году Канкрин попросил у **Николая I** об отставке, тот ответил ему: «Ты знаешь, что нас двое, которые не можем оставить своих постов, пока живы: ты и я». Никто из российских министров финансов так долго не занимал эту должность. За этот период вполне сложилась и достигла своего апогея прочности финансовая система страны, были заложены основы подлинно национальной системы денежного обращения.



Е. Ф. Канкрин

После революции

С тех пор до наших дней сменилось много министров финансов и государственных казначеев. Некоторые из них были трудолюбивы и успешны, деятельность других не способствовала укреплению государственных финансов. Изучение истории страны через историю ее финансов и лиц, попечению которых они были вверены, убеждает, что если к руководству делом приходит человек, всей душой преданный ему, то и дело процветает, равнодушные же и случайные люди ничего не могут улучшить.





Здание Главного казначейства (наб. Фонтанки, 70–72). 1916 г.

С различными небольшими изменениями казначейская система исполнения бюджета просуществовала до начала 1920-х годов, а затем была ликвидирована. По-иному быть и не могло, ибо новая власть остро нуждалась в источниках средств для финансирования своих расходов, не ограниченных налогами и займами. В связи с этим оставшиеся к этому времени в работоспособном состоянии органы государственного казначейства были влиты в систему вновь образованного Народного банка РСФСР.

Развернутая в качестве практически единственного источника средств эмиссия советских денежных знаков в течение двух лет привела к их многократному обесценению. Поэтому была предпринята связанная с изменением деталей курса внутренней экономической политики (НЭП) безуспешная попытка навести порядок и в системе денежного обращения.

Фактически возглавивший в 1921 году Наркомфин РСФСР **Григорий Яковлевич Сокольников** прекратил эмиссию, провел две деноминации, способствовал воссозданию банковской системы, отказу от натуральных форм расчетов в стране, в том числе и по

налоговым обязательствам. В результате этих последовательных действий в стране была восстановлена практически нормальная финансовая система, а в обращение поступил советский червонец, обеспечиваемый на 25% золотом и на 75% зерном и иными ликвидными товарами, который котировался и принимался в платежи и расчеты во всех странах, включая и тогдашний мировой



Г. Я. Сокольников

финансовый центр — Лондонскую биржу.

Советский червонец был довольно «увесистой» денежной единицей и соответствовал по содержанию золота (1/4 тройской унции) десяти рублям царской России. В связи с этим на 25% от объема червонцев, находящихся в обращении, Государственный банк получил право выпускать (как это было и в дореволюционное время золотого монометаллизма) в целях удобства и облегчения расчетов государственные казначейские билеты, являющиеся долями советского червонца.

Продолжавшаяся до 1926 года «идиллия» не могла быть вечной. В условиях роста потребности в средствах на индустриальное развитие страны вновь возникла потребность к эмиссионному покрытию государственных расходов. На первых порах это развивалось путем издания декретов об увеличении с первоначально определенной в 25% от находящейся в обороте массы советских червонцев суммы казначейских билетов до 50, а потом и 75%.

В период с 1926 по 1937 год потребности правительства в финансировании развития народного хозяйства привели к введению практически двухконтурной денежной системы с сохранением обращения червонца по фиатному курсу внутри страны и запрету вывоза монетарного металла за пределы СССР.

Послевоенный период

Начавшаяся в 1941 году Великая Отечественная война, последующие годы восстановления народного хозяйства потребовали огромных расходов. Решать эти вопросы, наряду с внутренними заимствованиями приходилось и при помощи эмиссионного финансирования, что закономерно привело к ряду деноминаций национальной денежной единицы — рубля в 1947–1961 годах.

Далее наступил почти 30-летний период относительной стабильности, и купюры образца 1961 года были законным средством денежного обращения в стране вплоть до конца СССР в 1991 году. Интересно, что на протяжении всего этого периода в названии низкономинальных купюр сохранялось упоминание казначейства (казначейские билеты образца 1961 года достоинством 1, 3 и 5 рублей),



притом что существование самого казначейства как экономического института финансовой системы было прекращено в стране более 70 лет назад.

Тем не менее на каждой из этих купюр имелась надпись: «Государственные казначейские билеты обеспечиваются всем достоянием Союза ССР и обязательны к приему во все платежи по их нарицательной стоимости». В то время как на обращающихся в это же время купюрах образца 1961 года достоинством 10, 25, 50 и 100 рублей имелась надпись: «Билеты Государственного банка обеспечиваются золотом, драгоценными металлами и прочими активами Государственного банка СССР» — что позволяло относить эти купюры к банкнотам.

Окончательно сложившаяся к этому времени банковская система исполнения бюджета абсолютно соответствовала унитарной архитектуре государства СССР, его конституционному строению и полностью отвечала особенностям его бюджетного устройства и бюджетного процесса. В основе всего лежал плановый принцип развития народно-хозяйственного комплекса и жестко связанный с ним план по бюджетным доходам и расходам страны.

После СССР

Пока народно-хозяйственный план выполнялся, система работала практически без сбоев, но, когда с середины 1980-х годов усугубился процесс технологического отставания, а на степень выполнения народно-хозяйственных планов стали все больше влиять факторы, не находящиеся под управлением правительства, выявилась нарастающая непригодность дей-

ствующей банковской модели исполнения бюджета.

Бюджет, исполняемый Госбанком СССР, продолжал финансироваться по расходам вне зависимости от поступления ресурсов в его доход-

ную часть, что закономерно вело к нарастанию инфляции, появлению локальных и тотальных дефицитов и к нарастанию диспропорций. Принятие в декабре 1990 года закона о Центральном банке РФ, который закрепил в качестве новых приоритетов в работе национального банка организацию денежного обращения, поддержание стабильности национальной валюты, контроль за деятельностью коммерческих кредитных учреждений и одновременно не включил в их число обслуживание бюджетных транзакций, а кроме того, содержал запрет на кредитование операций правительства, привело к необходимости срочного поиска решения в ответе на вопрос: по какой схеме организовывать исполнение бюджета?

Поначалу казалось, что комплекс этих функций сможет взять на себя система отраслевых коммерческих банков, во множестве возникших на поле, ранее занимаемом Госбанком СССР. Наиболее крупным из них, имеющим разветвленную сеть филиалов, был придан статус «уполномоченных на совершение операции со средствами бюджета». Но по прошествии непродолжительного времени оказалось, что их коммерческие интересы возобладают над необходимостью решения общегосударственных вопросов. И если финансовой администрации страны нужна была оперативная, досто-

верная и транспарентная информация относительно зачисления доходов в бюджет и финансирование расходов, то интересы уполномоченных на совершение со средствами бюджета коммерческих банков были диаметрально противоположны. Исходя из необходимости извлечения максимальной прибыли остатки бюджетных средств на их корреспондентских счетах должны быть как можно более стабильны и значимы. То есть бюджетные средства через них должны были двигаться как можно более медленно, а информация об их движении не должна быть оперативной и достоверной.

И вновь казна

И именно в этот момент умы многих деятелей, принимавших решения в тот непростой период, посетило старое, почти забытое слово «казна», с которого начинается эта статья. Слово, которое латентно просуществовало более 70 лет в виде не имеющих смысла надписях на деньгах, вновь наполнилось энергией действия и вернулось в область реальной финансовой политики, поставив в полный рост вопрос о необходимости организации в России именно казначейской системы исполнения бюджета, что и было закреплено в указе Президента РФ от 8 декабря 1992 года № 1556. Принципиальные положения указа были вскоре развиты в более детальные решения постановлением Правительства РФ от 28 августа 1993 года № 864.

Первым руководителем Главного управления Федерального казначейства России, входящим тогда в состав Министерства финансов РФ, стал **Александр Васильевич Смирнов**, одновременно занимавший пост заместителя министра финансов РФ. На том стартовом этапе потребовалось образовать управления Федерального казначейства в каждом из субъектов РФ, отделения Федерального казначейства в каждом муниципальном районе, каждом районе города, набрать квалифицированный персонал, обеспечить систему первоначальными методическими и нормативными документами, связью, программным обеспечением, оргтехникой, зданиями и другими необходимыми для работы материальными ресурсами. Надлежало решить множество неотложных вопросов, связанных с нача-



Р. Е. Артюхин, Т. Г. Нестеренко, А. В. Смирнов, 2017 г.

лом деятельности крупной структуры и обеспечить ее быстрый функциональный старт и включение в непрерывно идущий бюджетный процесс.

С затратой немалых сил и в сжатые сроки все это было успешно выполнено. Следует отметить, что государственные финансы в тот период исполнялись в условиях значительного дефицита. Тем не менее уже в тот период «новорожденное» казначейство смогло предложить целый ряд инструментов для снижения отрицательных воздействий дефицита и кассовых разрывов на ход исполнения бюджета.

К их числу относились казначейские векселя, казначейские налоговые освобождения, казначейские взаимозачеты и другое. Уже в первые годы воссоздания в России казначейского исполнения бюджета ушли в небытие такие понятия, как массовые нарушения платежной дисциплины, несоблюдение сроков расчетов, непредставление отчетности. Был четко осознан и настойчиво проводился в жизнь принцип единства аппаратно-программных комплексов, платформ и интерфейсов в деле эффективного обеспечения казначейской деятельности.

Последовательно проводимая политика концентрации бюджетных средств на казначейских лицевых счетах позволила без потерь для бюджета преодолеть негативные явления, связанные с дефолтом 1998 года, который нес высокий риск безвозвратной утраты значительных сумм

бюджетных средств в обанкротившихся коммерческих банках. И самое главное, что появилось уже в ходе первоначального этапа развития Федерального казначейства, — это возможность получения информации об объемах поступления доходов бюджета, ходе его исполнения по расходам, что создавало пусть и неполную, с задержкой на три дня, но достаточно надежную информационную основу для принятия руководством страны управленческих решений.

Клиентоориентированное развитие

В 1998 году к руководству Федеральным казначейством пришла заместитель министра финансов РФ **Татьяна Геннадьевна Нестеренко**. С ее приходом начался второй этап развития казначейства, который характеризуется необходимостью решения задач по упорядочению нормативного хозяйства, выстраиванию межотраслевого системного единства приемов и процедур бюджетного процесса.

В 1999 году правительством была одобрена, а казначейством реализована концепция единого казначейского счета, качественно изменившая состояние платежных ресурсов, находящихся в распоряжении финансовой администрации. Именно на этом втором этапе были приняты такие фундаментальные документы, как Бюджетный кодекс, вступили в силу множество законов, указов Президента РФ, постановлений Прави-

тельства РФ и других нормативных документов, закрепляющих принципиальные роли и функции казначейской системы России в организации исполнения оборота публичных финансов страны и связанных с ними информационных потоков.

Новым шагом в развитии системы органов казначейства стало проведение административной реформы в соответствии с указом Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314. В результате с 1 января 2005 года Федеральное казначейство было выделено из состава Министерства финансов и преобразовано в федеральную службу с подчинением Минфину.

Сложилось так, что этапы развития Казначейства России, которые, безусловно, имеют преемственность, достаточно четко корреспондируются с персоналиями его руководителей. С 2007 года руководителем Казначейства России был назначен **Роман Евгеньевич Артюхин**.

С ним связано вступление системы в третий этап ее развития, который можно условно именовать интеграционным. Используя накопленный потенциал решения многообразных задач, связанных с исполнением бюджета, Казначейство России продолжает свое клиентоориентированное развитие, предлагает субъектам и другим участникам бюджетного процесса на бесплатной основе целый ряд сервисов, значительно снижающих или сводящих для них к нулю риски бюджетного процесса.

Развивая наработки, заложенные в его фундамент на предшествующих этапах, казначейство не только организует и контролирует движение средств публичного финансового сектора, но за счет совершения операций с ликвидностью вносит заметный вклад в доходную часть казны. В 2022 году с результатом более 1 триллиона рублей казначейство вышло на третье место (после налоговой и таможенной служб) среди администраторов доходной части федерального бюджета.

За 30 лет со дня своего воссоздания Казначейство России прошло славный путь, знаменующийся яркими вехами в функциональном развитии, на достижение которых в иных странах уходило века. Время полностью подтвердило выверенность и значимость решений, принятых 30 лет назад.