

# Этапы развития казначейской службы в России



**Станислав Евгеньевич ПРОКОФЬЕВ,**  
заместитель руководителя Казначейства  
России, председатель Совета по истории  
Казначейства России, профессор, доктор  
экономических наук



**Наталья Александровна РАЗМАНОВА,**  
член Совета по истории Казначейства России,  
доктор исторических наук

## «Откуда есть пошла...»

Первое упоминание понятия «казна» относится к 1328 году применительно к сокровищнице великого князя Московского Ивана Даниловича, прозванного **Калитой**. Денежного обращения в то время почти не было, и в казну стекались не монеты, а изделия из золота и серебра, драгоценные камни и дорогие меха. Всеми этими сокровищами первоначально распоряжались сами московские князья.

При **Иване III** Российское централизованное государство объединило русские земли, и управлять ими как отдельной вотчиной стало невозможно. Государственное хозяйство отделилось от собственно великокняжеского, поэтому были созданы первые государственные органы, в их числе казна, которая стала не только финансовой, но и дипломатической структурой и государственным архивом. Во главе казны стоял казначей, ответственный за сбережение финансов государства. Тогда же под Благовещенским собором Московского Кремля были устроены подземные каменные хранилища для казны, а на набережной был построен Казенный двор, где чеканили серебряные монеты.

Во время правления **Ивана IV** статус казначеев получил первое в отечественной истории определение в служебной иерархии — они вошли в Боярскую думу и были наделены совещательными функциями. Казначей ведали государевыми доходами, которые создавались трудом всего народа и свидетельствовали об экономической мощи России. Представление о государевой казне как личной царской сокровищнице отошло в прошлое. Значение слова расширилось и воспринималось уже

как совокупность всех материальных ресурсов государства. Иностранцы в тот период оценивали царскую казну примерно в 1,4 тысячи счетных рублей. Эти данные условно считаются первыми сведениями о российском бюджете.

В Смутное время царские сокровища были полностью расхищены самозванцами, боярами-временщиками, а также польским гарнизоном, оккупировавшим Московский Кремль в 1609–1612 годах.

В XVII веке тяжелый и упорный труд народа позволил вновь наполнить казну. Правительство провело подворные переписи населения и осуществило ряд налоговых и денежных реформ. Охрана финансовых интересов государства обеспечивалась Соборным уложением 1649 года. Развитие государства в XVII веке сформировало предпосылки для дальнейшего совершенствования методов казначейской деятельности, были выработаны основы законодательной регламентации казначейской службы.

## Первая роспись, первая окладная книга, первый государственный бюджет

В начале XVIII века **Петр I** провел ряд выдающихся финансовых реформ: были учреждены три финансовые коллегии с исполнительными функциями. Камер-коллегия руководила сбором податей, Штатс-контор-коллегия фиксировала государственные расходы, а Ревизион-коллегия проверяла расходование средств государственными органами. Финансовые коллегии действовали на основе регламентов, определявших их структуры, функции и штаты. Эти меры значительно снизили возможности для казнокрадства, уве-



Московский Кремль. Конец XV в.



Иван III, великий князь Московский

личили поступления в казну и позволили впервые в истории России создать государственную роспись. Однако полной централизации финансового управления создать тогда все же не удалось: сохранялся специализированный характер сборов с предназначением каждого из них для финансирования определенной отрасли управления.

При преемниках Петра I созданная им система управления финансами пришла в упадок — расходование средств осуществлялось непосредственно по письменному или даже устному распоряжению, которые царствующая особа давала Сенату. Возобновление регулярного финансового управления, а соответственно, и возрождение казначейской службы произошло при **Екатерине II**. По высочайшему повелению Сената началась работа по составлению «окладной по всему государству книги». Для этого в 1773 году была учреждена экспедиция о государственных доходах с функцией сбора информации о поступавших в казну средствах. В результате в 1773, 1776 и 1777 годах появились первые окладные книги, где фиксировались доходы государ-

ства. Начиная с 1781 года росписи о доходах стали регулярными и единообразными, сократилось число государственных учреждений, которые самостоятельно собирали подати и расходовали их по своему усмотрению. Но создать роспись расходов и соединить ее с росписью доходов в единую государственную роспись, приближавшуюся по своей сущности к общегосударственному бюджету, и в тот период не удалось. Стало ясно, что для составления государственной росписи на принципах регулярности, единства, полноты, централизации и законности нужна специально организованная казначейская структура.

В 1775 году в рамках губернской реформы были созданы местные финансово-ревизионные учреждения — губернские казенные палаты и подчинявшиеся им уездные казначейства. Им вменялось предоставлять в экспедицию о государственных доходах достоверные сведения о ежегодных поступлениях. В 1779 году были созданы и учреждены в Санкт-Петербурге и Москве экспедиции для ревизии государственных счетов, а также казначейства для остаточных и штатных сумм, которые хра-

нили денежные средства, воплощавшие бюджет государства и внебюджетные суммы, а также заведовали расходами по ним. Для усиления централизации казначейской службы в 1796 году **Павлом I** была введена должность государственного казначея, которую занял граф **Алексей Иванович Васильев**.

Меры правительства по созданию казначейских структур и окладных книг явились предпосылками для учреждения в 1802 году Министерства финансов и должности министра финансов России. На пост главы ведомства указом **Александра I** был назначен все тот же Васильев. Под его руководством



А. И. Васильев (1742–1807), министр финансов России (1802–1807). На заднем плане — бюст его учителя генерал-прокурора А. А. Вяземского. Картина В. Л. Боровиковского

в 1804 году был впервые составлен государственный бюджет, в котором отразились как доходы казны, так и ее расходы.

Экспедиция о государственных доходах сыграла значимую роль в процессе финансирования русской армии в Отечественной войне 1812 года: была создана инструкция для перевозки казенных сумм в районы боевых действий, разработана нормативная база и проведена операция по изъятию фальшивых ассигнаций после изгнания из России войск **Наполеона**.

### Департамент государственного казначейства на службе государства

Структура и функции Министерства финансов продолжали совершенствоваться на протяжении нескольких десятилетий. Важнейшим преобразованием являлась реорганизация 2 февраля 1821 года экспедиции о государственных доходах, которая включала в себя четыре подразделения (государственных доходов, расхо-

дов, для свидетельства счетов, для взыскания по начетам и недоимкам и ревизии счетов), в централизованную казначейскую организацию в структуре Министерства финансов — Департамент Государственного казначейства. Учрежденное 3 февраля того же года Главное казначейство подчинялось Департаменту Государственного казначейства. Должность государственного казначея была упразднена, а департамент возглавил директор.

Первые два десятилетия деятельности Департамента Государственного казначейства были отмечены важнейшими достижениями: разработаны правила хранения и ревизии государственных денежных сумм в казначействах, правила отчетности казенных палат, утверждена инструкция уездным казначеям. В это же время начал составляться ежегодный генеральный кассовый отчет, были сформированы первые сбалансированные (равновесные) государственные бюджеты и разработан и осуществлен выпуск билетов Государственного казначейства на сумму 30 миллионов рублей серебром. В 1840 году Департамент Государственного казначейства пересчитал средства государственного бюджета с ассигнаций на серебро в связи с проведением реформы серебряного монометаллизма.

В 1850-е годы директора Департамента Государственного казначейства предпринимали жесткие меры по сокращению казнокрадства, упорядочению составления государственной росписи и поддержанию финансовой дисциплины как в стране в целом, так и в департаменте, подведомственных ему казенных палатах и уездных казначействах. Но их попытки не дали значимых результатов — административная система, крепостнический уклад в целом переживали глубокий кризис.

Эпоха великих реформ 1860–1870 годов стала особым периодом в деятельности Департамента Государственного казначейства. Были

подготовлены основополагающие нормативные документы: Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений и Инструкция казенным палатам по управлению кассами Министерства финансов, счетоводству и отчетности. В соответствии с ними началась реформа, направленная на достижение единства кассы. В соответствии со сметными правилами общая отчетность на основе оригиналов приходно-расходных документов и кассовых книг стала составляться казенными палатами. Началась публикация государственной росписи доходов и расходов, ранее являвшейся государственной тайной. Итогом этой работы стало составление в 1871 году первого профицитного государственного бюджета.

В 1870–1880 годах функции Департамента Государственного казначейства и казенных палат расширились, и из учреждений исключительно счетных они превратились в счетно-податные. На основе нового кассового устава был открыт особый текущий счет Департамента государственного казначейства в Государственном банке для хранения и выдачи казенных сумм. На казначейские отделения казенных палат было возложено бухгалтерское счетоводство по государственным доходам и расходам. Усложнилась деятельность уездных казначейств: после введения правил обращения сумм земских учреждений в кассах министерства финансов в обязанности уездных казначейств вменено проведение банковских операций по открытию текущих счетов, размену денег, уплате процентов по купонам, переводу денег. Обороты специальных средств и депозитов увеличили число отдельных счетов и записей в кассовых и бухгалтерских книгах.

В связи с проведением денежной реформы **С. Ю. Витте** средства государственного бюджета были пересчитаны с учетом их золотого эквивалента. В начале XX века была создана новая классификация рас-

ходной части бюджета. В условиях экономического роста и разнообразия хозяйственных укладов в России в каждом губернском и практически в каждом уездном городе действовали казначейства, исполнявшие многообразные и сложные функции, в числе которых, к примеру, было исполнение инструктивных документов для эвакуации из западных губерний казначейств в случае войны с Германией. Во время Первой мировой войны, когда система управления Российской империи начала давать сбои, Департамент Государственного казначейства функционировал достаточно слаженно и эффективно, обеспечивая финансовые потребности и фронта, и тыла.

Власть большевиков абсолютное большинство служащих казначейства не признало и отказалось выдавать государственные денежные средства советскому правительству. Руководство Департамента Государственного казначейства вынужденно подало в отставку, но государственная служба казначеев этим не завершилась. С весны и до осени 1918 года они руководили эвакуацией Департамента Государственного казначейства из Петрограда в Москву и одновременно работали в комиссии по правовой и финансово-экономической экспертизе условий Брестского мирного договора и разработке принципов взаимозачета России и Германии по возмещению убытков от Первой мировой войны.

В 1920 году казначейства как исполнительные органы финансового управления окончательно прекратили свое существование как в центре, так и на местах. В советское время в составе Наркомата (а позднее — Министерства) финансов СССР действовали Контрольно-ревизионное управление, Бюджетное управление и ряд других подразделений, частично исполнявших функции упраздненного казначейства. Кассовые и отчасти — контрольные полномочия казначейства выполнял Госбанк СССР.

## Новейшая история Казначейства России

В начале 1990-х годов государственные финансы вступили в новую эпоху институциональных трансформаций. Современная Россия возникла как федеративное государство с обновленной бюджетной системой. Начал функционировать Центральный банк Российской Федерации, а Государственный банк СССР, на базе которого он был создан, прекратил существование. Центральный банк Российской Федерации является независимым государственным финансовым институтом, приоритеты которого (наряду с исполнением функции денежной эмиссии) в то время состояли в создании двухуровневой банковской системы, организации расчетов и денежного обращения в стране. Вопросы исполнения бюджетов в соответствии с формирующимся законодательством перестали быть функциональной обязанностью Банка России. На законодательном уровне также ему было запрещено осуществлять кредитование расходов бюджетной системы и компенсацию кассовых разрывов в процессе исполнения бюджетов. В результате Банк России взял курс на передачу счетов по учету бюджетных средств из своих учреждений в кредитные организации, и вся деятельность по обеспечению банковского исполнения государственного бюджета претерпела значительные сущностные изменения.

В этих условиях необходимость срочного решения вопроса о способе организации исполнения бюджетов встала очень остро. Первоначальные попытки осуществить этот процесс через систему так называемых уполномоченных коммерческих банков не дали положительного результата по причине разнонаправленности целеполагания управленцев в государственном и реальном секторах экономики. В результате при отсутствии достаточного объема бюджетной ликвидности и высокой стоимости этих денежных ресурсов нормой стало чрезвычайно медленное и непред-

сказуемое по результату продвижение средств, как собираемых в доходы федерального бюджета и бюджетов других уровней бюджетной системы, так и средств, предназначенных для финансирования бюджетных расходов.

Ситуация усугублялась массовыми банкротствами кредитных организаций и повсеместным переходом на неденежные формы расчетов с бюджетами (налоговые освобождения, взаимозачеты и т. п.).

В этой обстановке, грозящей полным коллапсом процесса исполнения бюджетов, первый Президент Российской Федерации **Б. Н. Ельцин** 8 декабря 1992 года подписал указ № 1556 «О Федеральном казначействе», который возрождал в России казначейское исполнение бюджета. Данный указ, имевший в целом рамочный характер, получил предметную детализацию в результате принятия постановления Правительства РФ от 27 августа 1993 года № 864 «О Федеральном казначействе Российской Федерации». За первые пять лет работы Федерального казначейства была организована сеть территориальных органов, разработаны первоначальные нормативные документы и принципы взаимодействия с другими участниками бюд-



С. Ю. Витте (1849–1915), министр финансов Российской империи (1892–1903)



Москва, ул. Ильинка, здания, в которых расположены Федеральное казначейство и Министерство финансов РФ, начало XXI в.

жетного процесса — налоговой службой, таможней, финансовыми органами субъектов РФ.

Указом Президента России от 12 мая 1997 года № 477 «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета» и постановлением Правительства РФ от 28 августа 1997 года № 1082 «О мерах по ускорению перехода на казначейскую систему исполнения федерального бюджета» казначейская служба получила новый серьезный функционал. Минфин России и Государственная налоговая служба обязывались к 1 января 1998 года передать счета по учету доходов в управление территориальных органов Федерального казначейства для рационального управления кассовыми средствами федерального бюджета и создания необходимых предпосылок для внедрения принципа единого счета Федерального казначейства. Этап «немонетизированного» финансирования бюджетов был завершен. Также был внедрен принцип платности, по которому за использование коммерческими банками временно свободных ресурсов на счетах по учету бюджетных средств, предусматривалось внесение платы в размере одной второй средневзвешенной доходности по государственным крат-

косрочным облигациям со сроком погашения от 30 до 60 дней.

Этапным событием для казначейской системы исполнения бюджетов стало вступление в силу Бюджетного кодекса. Важным моментом для дальнейшего развития Казначейства России явилась унификация способов реализации права главного распорядителя средствами федерального бюджета в отношении подведомственных ему учреждений. В сжатые сроки были открыты распределительные и расходные лицевые счета по всей иерархии организации учреждений от главного распорядителя средств федерального бюджета до их получателя. Таким образом, был сделан важнейший шаг для успешной реализации принципа казначейской службы: учет и движение бюджетных прав и обязательств должны быть отчуждены от движения реальных денежных средств на счетах. В настоящее время Казначейство России совместно с Минфином России реализует безусловное соблюдение ряда ключевых принципов бюджетного процесса (в том числе вышеуказанного) через разрабатываемые подсистемы Государственной интегрированной информационной системы «Электронный бюджет».

Казначейством России создан и успешно функционирует единый

казначейский счет федерального уровня с таргетируемым объемом остатков средств на нем, за счет чего обеспечивается мобилизация существенных дополнительных доходов в федеральную казну. Реализуются новые масштабные проекты, например в направлении казначейского сопровождения крупных государственных контрактов. Функционируют единые казначейские счета государственных внебюджетных фондов, счета бюджетов всех субъектов РФ и муниципальных образований. Все они открыты и ведутся в Банке России, и Федеральное казначейство использует все имеющиеся в его арсенале платежные сервисы.

Казначейство России также является оператором важнейших государственных информационных систем: в сфере государственных и муниципальных закупок, в части осуществления платежей в пользу государственного сектора экономики, в вопросах обеспечения прозрачности данных бюджетного процесса и т. д.

Наконец, в 2016 году был успешно осуществлен процесс передачи Казначейству России функций упраздненной Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Результатом этого явилось наделение Федерального казначейства всеми полномочиями по контролю в финансово-бюджетной сфере.

На протяжении почти четверти века со времени своего воссоздания Казначейство России продолжает трансформироваться в структуру, обеспечивающую бесперебойное и эффективное кассовое обслуживание бюджетов и государственных внебюджетных фондов на уровне лучших международных практик. В функциях ведомства — корректный учет соответствующих операций и отчетность по ним, осуществление текущего и последующего внутреннего государственного финансового контроля, выполнение иных важнейших общегосударственных функций и задач.