

УДК 001:1

DOI: 10.52531/1682-1696-2023-23-1-101-105

*Обзорная статья*

# ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ КАЗНАЧЕЙСТВА В РОССИИ

**В. К. ЗАЙЦЕВ**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО

*Review article*

## THE HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF THE TREASURY IN RUSSIA

**V. K. ZAITSEV**

FEDERAL TREASURY

8 декабря 2022 г. исполнилось 30 лет со дня подписания Указа Президента Российской Федерации о воссоздании в России системы Федерального казначейства.

Это является хорошим поводом для того, чтобы вспомнить, какое место занимала казначейская система в разные исторические периоды, какие роль и значение в развитии страны принадлежали этому финансовому институту.

Древнее слово «казна», происходящее от арабского «хазна», 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 превращён 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 ремнём», 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 государ-

ством посредством особых учреждений – приказов. В приказах принцип управления состоял в зависимости от единоличного мнения боярина, возглавлявшего приказ. Финансовое обеспечение отрасли, подведомственной приказу, шло путём 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 созданию вместо приказов коллегий, а вместо воевод к назначению губернаторов. Однако и на этом этапе не наступило полной централизации финансов, т.к. из 12 созданных коллегий три руководили финансами – это Камерколлегия, Штатс-коллегия и Ревизион-коллегия. Коллегии состояли под надзором Сената.

Затем, по смерти Петра I, на некоторое время возродилось воеводское управление. 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 камериром учреждается должность рентмейстера или казначея в ведении Штатс-конторы. Последний 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 продовольствием войск, за государственными имуществами и отдачей 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 нём же лежали и контрольные обязанности: рассмотрение денежных отчетов местных властей, которые представлялись в Камер-коллегию и Штатс-контору, откуда эти отчеты поступали в сенатскую Ревизион-контору (бывшую Ревизион-коллегию). Камерир был один для целой провинции.

При Екатерине II управление государством, в том числе и финансами, продолжало эволюционировать. Многие финансовые функции передавались 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.

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

Примечательна в этих изменениях судьба графа Алексея Ивановича Васильева. В ноябре 1796 г., после того, как Императором стал Павел I, Васильев был назначен государственным казначеем. С 1797 г. – 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, был в ноябре 1800 г. уволен ото всех должностей, но с восшествием на престол Александра I вновь назначен Государственным казначеем и восстановлен в других должностях в марте 1801 г. После создания Министерства финансов был 8 сентября 1802 г. назначен Министром финансов России, оставался на этом посту до 1807 года.

Жизнь многих замечательных людей была посвящена служению делу укрепления национальных финансов, а значит и мощи и авторитета страны. Один из них – это Егор Францевич Канкрин.

Своим научным взглядам он старался быть верным и в должности Министра финансов, к которой был призван в 1823 году, на место своего предшественника – графа Гурьева, и занимал этот пост до 1844 г. Умело управляя кредитной, таможенной и денежной политикой, Канкрин добился к 1836 году установления серебряного монометаллизма. В этот же период в оборот были введены платиновые рублёвые, трёх и пятирублёвые монеты. Посредством напряжённой

скрупулёзной работы с росписью государственных доходов и расходов с 1836 года финансовый план империи (бюджет) 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 оставался на этом месте. За этот период вполне сложилась и достигла своего апогея прочность финансовая система страны, были заложены основы подлинно национальной системы денежного обращения.

С тех пор и 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 её финансов и лиц попечению которых они были вверены, убеждает, если к руководству делом приходит человек, всей душой приверженный его правильному исполнению, то и дело процветает, равнодушные же и случайные люди ничего не могут улучшить при руководстве вверенной им отраслью.

С различными небольшими изменениями казначейская система исполнения бюджета просуществовала до конца 10-х начала 20-х годов прошлого века, а затем была ликвидирована.

Новая власть остро нуждалась в средствах для финансирования расходов страны. В связи с этим оставшиеся к этому времени в работоспособном состоянии органы государственного казначейства были влиты в систему вновь образованного Народного банка РСФСР.

Развёрнутая в качестве практически единственного источника средств эмиссия советских дензнаков в течение двух лет привела к их тысячекратному обесценению, в связи с чем была предпринята связанная с изменением деталей курса внутренней экономической политики ((НЭП) безуспешная попытка навести порядок и в системе денежного обращения.

Фактически возглавивший в 1921 г. Наркомфин РСФСР Г.Я. Сокольников прекратил эмиссию, провёл две деноминации, способствовал воссозданию банковской системы, отказу от натуральных форм расчётов 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 расчёты во всех странах, включая и тогдашний мировой 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 чем на 25% от объёма червонцев, находящихся в обращении, Государственный банк получил право выпускать (как это было и в дореволюционное время золотого монометаллизма) в целях удобства и облегчения расчётов, 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 возобладали потребности к эмиссионному покрытию государственных расходов. На первых порах это развивалось путём издания декретов об увеличении с первоначально определёнными 25% до 50%, потом до 75% суммы «казначейских билетов» от находящейся в обороте массы обеспеченных золото-товарным покрытием советских червонцев.

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

Начавшаяся в 1941 г. Великая Отечественная война, явившаяся серьёзным испытанием для устойчивости финансовой системы страны, последующие годы потребовали огромных расходов на восстановление народного хозяйства. Решение этих вопросов, наряду с внутренними заимствованиями, обеспечивать приходилось также и эмиссионным финансированием, 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 г. являлись законным средством денежного обращения в стране вплоть до конца СССР в 1991 г. Интересно, что на протяжении всего этого периода в названии низкономинальных купюр сохранялось упоминание казначейства (казначейские билеты обр. 1961 достоинством в 1 руб., 3 руб. и 5 рублей), при том, 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, что «Государственные казначейские билеты обеспечиваются всем достоянием Союза ССР и обязательны к приёму во все платежи по их нарицательной стоимости», в то время как на обращающихся в это же время купюрах образца 1961 г. 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 полностью со-

ответствовала унитарной архитектуре государства СССР, его конституционному строению и полностью отвечала, таким образом, особенностям его бюджетного устройства и бюджетного процесса.

В основе всего лежал плановый принцип развития народнохозяйственного комплекса и жёстко связанный с ним план по бюджетным доходам и бюджетным расходам страны. Пока народнохозяйственный план выполнялся – система работала практически без сбоев, но когда с середины 1980-х годов усугубился процесс технологического отставания, а на степень выполнения народнохозяйственных планов стали всё больше влиять факторы, не находящиеся под управлением правительства, выявилась нарастающая непригодность действующей банковской модели исполнения бюджета.

Бюджет, исполняемый Госбанком СССР, продолжал финансироваться по расходам вне зависимости от поступления ресурсов в его доходную часть, что закономерно вело к нарастанию инфляции, появлению локальных и тотальных дефицитов и к нарастанию диспропорций.

Принятие в декабре 1990 г. закона о Центральном банке Российской Федерации, закрепившего в качестве новых приоритетов в работе национального банка организацию денежного обращения, поддержание стабильности национальной валюты, контроль за деятельностью коммерческих кредитных учреждений и, одновременно, не включавших в их число обслуживание бюджетных транзакций, а кроме того, содержащих запрет на кредитование операций Правительства, привёл 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, имеющих разветвлённую сеть филиалов, был придан статус банков, уполномоченных на совершение операций со средствами бюджета.

Но, по прошествии непродолжительного времени, оказалось, что их коммерческие интересы возобладали над необходимостью решения общегосударственных вопросов. В уставах каждого из коммерческих банков было записано для чего он создан. В качестве приоритетной задачи там было указано извлечение прибыли.

И, если финансовой администрации страны нужна была оперативная, достоверная и транспарентная информация относительно зачисления доходов в бюджет и финансирования 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 кор-

респондентских счетах должны были быть как можно более стабильны и значимы. В связи с этим бюджетные средства через них должны были двигаться как можно более медленно, а информация об их движении не должна была быть оперативной и достоверной.

И именно в этот момент умы многих деятелей, принимавших решения в тот непростой период, посетил старое, почти забытое слово «Казна», с которого начинается эта статья. Слово, которое латентно просуществовало более 70 лет в виде не имеющих смысла надписей 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 Российской Федерации от 28 августа 1993 г. № 864.

Первым руководителем Главного управления Федерального казначейства России, входящим тогда в состав Министерства финансов Российской Федерации, был Александр Васильевич Смирнов, одновременно занимавший пост заместителя Министра финансов.

На том исторически первом, можно сказать стартовом, этапе деятельности потребовалось образовать управление Федерального казначейства в каждом из субъектов Российской Федерации, отделения Федерального казначейства в каждом из районов и районах в городах, набрать квалифицированный персонал, обеспечить систему первоначальными методическими и нормативными документами, надёжной связью, программным обеспечением и оргтехникой, зданиями и другими необходимыми для работы материальными ресурсами, транспортом, решить множество неотложных вопросов, связанных с началом деятельности крупной структуры и обеспечить её быстрый функциональный старт и включение в непрерывно идущий процесс исполнения бюджетной системы страны.

С затратой немалых сил и в сжатые сроки всё это было успешно выполнено. Следует отметить, что государственные финансы в тот период исполнялись в условиях значительного дефицита. Тем не менее, уже тот период «новорождённое» 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 взаимозачёты и др. Уже в годы первого этапа воссоздания в России казначейского исполнения бюджета ушли в небытие такие понятия, как массовые нарушения платёжной дисциплины, несоблюдение сроков расчётов, непредставление отчётности. Была чётко осознана необходимость и настойчиво проводилась

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 благополучно и без потерь для бюджета преодолеть негативные явления, связанные с дефолтом 1998 г., который нес высокий риск безвозвратной утраты значительных сумм бюджетных средств в обанкротившихся коммерческих банках.

Самое главное, что появилось уже в ходе первоначального этапа развития Федерального казначейства – так это возможность получения информации об объёмах поступления доходов бюджета, ходе его исполнения по расходам, что создавало, пусть и неполную, с задержкой на 3 дня, но достаточно надёжную информационную основу для принятия управленческих решений руководством страны.

Несомненно, что решения, принимаемые в отрыве от реальных данных о состоянии государственных финансов, будут в лучшем случае – бесполезны, а в худшем – губительны, ибо могут привести к результатам, обратным ожидаемым.

В 1998 г. к руководству Федеральным казначейством пришла заместитель Министра финансов Татьяна Геннадьевна Нестеренко. С её приходом начался второй этап развития Казначейства, характеризующийся необходимостью решения задач по упорядочению нормативного хозяйства, выстраиванию межотраслевого системного единства приёмов и процедур бюджетного процесса.

В 1999 г. Правительством была одобрена, а Казначейством реализована Концепция Единого казначейского счёта, качественно изменившая состояние платёжных ресурсов, находящихся в распоряжении финансовой администрации.

Именно на этом втором этапе были приняты такие фундаментальные документы, как Бюджетный Кодекс Российской Федерации, вступили в силу множество законов, указов Президента, постановлений Правительства РФ и других нормативных документов, закрепляющих принципиальную роль 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 от 9 марта 2004 г. № 314. В результате проведения данной реформы с 1 января 2005 года Федеральное казначейство было выделено из состава Министерства финансов и преобразовано в федеральную службу с подчинением Министерству финансов РФ.

В соответствии с данными преобразованиями правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета перешли от Министер-

ства финансов к Федеральному казначейству вместе с функциями составления отчета об исполнении федерального бюджета и об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации. Постановлением Правительства от 1 декабря 2004 года № 703 «О Федеральном казначействе» было утверждено Положение о Федеральном казначействе.

Сложилось так, что этапы развития Казначейства России, которые безусловно преемствуют друг другу, достаточно четко корреспондируются с персоналиями его руководителей.

С 2007 г. руководителем Казначейства России был назначен Роман Евгеньевич Артюхин. С ним связано вступление системы в третий этап её развития, который можно условно именовать интеграционным.

Используя накопленный потенциал решения многообразных задач, связанных с исполнением бюджета, Казначейство России решительно выходит из замкнутости внутри «своей главы» № 100, и, продолжая своё клиент ориентированное развитие, предлагает субъектам и участникам бюджетного процесса на бесплатной основе целый ряд сервисов, значительно снижающих или сводящих для них «к нулю» риски бюджетного процесса.

Среди этих функций, наполняющих новым смыслом классификацию казначейского ведомства именно как «Службы» такие, как размещение остатков временно свободных средств, начисление и выплата заработной платы, иных выплат персоналу, совершение от имени и по поручению клиентов кассовых операций, полный комплекс по подготовке и составлению отчётности по операциям с бюджетными средствами, казначейское сопровождение государственных контрактов и множество других услуг.

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

По мере последовательной реализации мероприятий третьего этапа своего развития, в условиях постоянного снижения численности занятого в ведомстве персонала, Казначейство России существенным образом изменило и продолжает когнитивно изменять и упорядочивать среду, в которой происходит принятие решений и администрирование министерствами и ведомствами, входящими в Правительство России, вверенных им государственных функций.

В четвёртое десятилетие своей новейшей истории Казначейство России, представляющее собой динамично развивающуюся, надежную и передовую транзакционную, учётную, контрольную, информаци-

онную систему в области финансовой деятельности публично-правовых образований., вступает с неизменной миссией - способствовать лидерству России в мире по качеству управления общественными финансами во благо граждан и руководствуясь ценностями профессионализма, надёжности, добросовестности и результативности.

За 30 лет со дня своего воссоздания Казначейство России прошло славный путь, знаменующийся яркими вехами в функциональном развитии, на достижение которых в иных странах уходили века.

Время полностью подтвердило выверенность и непреходящую значимость решений, принятых 30 лет назад. Вооружённое передовыми организационными и технологическими решениями, Казначейство России стремится быть модельным ведомством, работа которого направлена на консолидацию усилий Правительства Российской Федерации по снижению рисков и созданию надёжной информационной основы для устойчивого прогресса страны.

---

**Зайцев Владимир Кузьмич,**  
советник руководителя Федерального казначейства

✉ 101000, г. Москва, Большой Златоустинский пер., д. 6, стр. 1,  
101000, Moscow, Bolshoi Zlatoustinskiy lane, house 6, building 1  
e-mail: vzaycev@roskazna.ru