

История управления казной



Алла Николаевна РОЖДЕСТВЕНСКАЯ,
помощник руководителя УФК по Новгородской области

Историю казначейства невозможно рассматривать без истории государственного управления России, которая насчитывает более тысячи лет. С точки зрения русской государственности опыт древнего Великого Новгорода уникален. Именно здесь зародилось русское государство, жила и процветала первая русская республика, владения которой простирались от Балтики до Урала. А прообразом казначейства по праву можно считать казну Ярослава Мудрого.

XI–XVI века: истоки

Ярослав дал Новгороду самый первый в истории нашей страны свод законов, регулирующий в том числе и фискальные нормы (доходы и расходы государственной казны) — так называемую «Русскую Правду», с которой берет свое начало и история финансового контроля. В этом документе закреплялось право высшего должностного лица — князя — на денежный контроль¹. Впоследствии созданный **Владимиром Мономахом** Устав (XII век) дополнил «Русскую Правду» и придал финансовому контролю более строгий характер.

В новгородской республике вплоть до XIV века контроль над управлением финансами государства оставался важнейшей функцией веча, не зависящего от воли князя. Среди археологических документов, найденных на территории Великого Новгорода, примечательна грамота № 902, датируемая XI веком. Это своеобразный отчет сборщика дани новгородскому чиновнику. Новгородцы собирали дань (тогдашний федеральный налог) и передавали ее посаднику, который контролировал расходы князя, тысяцкий следил за налоговой системой, архиепископ был хранителем казны.

Казнохранилищем в те времена являлся Софийский собор. Князь, казна которого была отделена от государственной, имел большие расходы на содержание своего двора, войска, строительство укреплений городов, мостов, дорог, ведение войн, снаряжение флота при торговых отношениях с Грецией (Византией). Прямого налога (дани) на все эти нужды обычно не хватало. Поэтому на население накладывались различные повинности (отработки), а также косвенные налоги (на работу в соле-

¹ Чуманова В. В. Текст научной работы на тему «Возникновение и развитие института контроля в системе местного самоуправления». Ученые записки Казанского государственного университета. Издательство Казанский (Приволжский) Федеральный университет. Казань. Том 149, кн. 6. Гуманитарные науки, 2007.

варнях, на литье серебра, на доходы от «содержания корчмы»), пошлины (торговые и судебные), а также штрафы. Контроль за уплатой косвенных налогов осуществляли княжеские агенты: огородники, мостники, таможенники, вирники².

С формированием единого государства с центром в Москве меняется и система управления казной (1487 год). В Московском государстве существовало два общегосударственных учреждения: дворец и казна. Казну возглавлял казначей. Он контролировал взимание налогов и таможенных пошлин. В уезды великий князь посылал своих наместников, которые следили за исполнением княжеских указов. После присоединения новых земель к Московскому государству для управления этими землями создавались местные дворцы. Система не была прочной, вызвала недовольство местной знати³. В 1497 году **Иван III** создает единый свод законов Московского княжества, обязательный на территории Русского государства⁴. В конце XV — начале XVI веков дьяки великокняжеской канцелярии (казны) постепенно берут в свои руки все важнейшие отрасли государственного управления.

В 1549–1584 годах (времена правления **Ивана IV**) начинается общее фискальное наступление централизованного государства: отмена податных и сословных привилегий. Эти меры были направлены не только на увеличение казенных доходов, но и на уравнивание всех сословий (в том числе и духовенства) перед лицом центральной власти. В 1549 году появляются первые органы государственного управления — приказы. Казна и дворец дали основные кадры аппарату приказной системы. Казенный приказ становится правительственным органом в Российском государстве, отвечавшим за наполнение и сохранение казны.

Вводится также единая налоговая система с единицей податного обложения — «большая соха». В целом система многочисленных приказов была достаточно громоздкой, денежные потоки запутаны, действия различных приказов рассогласованы.

XVII–XVIII века: упорядочение

Со времени правления **Петра I** (1689–1725 годы) самодержавная монархия приобретает характер абсолютной, император «расходует народные деньги без всякого участия народа в законодательстве и в контроле за управлением»⁵. В то же время «надзирание и правление над доходами» Петр I считал одной из наипервейших задач в управлении государством⁶. *В 1718 году была учреждена камер-коллегия, в обязанность которой было вменено «видеть, все ли расходы основания имеют и нельзя ли их без ущерба для дела сократить».*

Разделение подведомственных камер-коллегии контор по отраслям в некотором смысле можно считать попыткой создать зачатки будущих министерств. Система финансовых органов была построена по шведскому принципу. Однако со временем образовывались новые коллегии, штаты увеличивались, функции дублировались. Многие чиновники «делали одно дело», что в целом приводило «к несмотрению и отчасти послаблению».

Реформы Петра I изменили и организацию государственного финансового контроля. Ревизионные функции были рассредоточены между Ближней канцелярией, которая сверяла счета и итоги, и Сенатом, который следил за полезностью и своевременностью расходов. Из-за этого ревизионная деятельность не приносила заметных результатов. Ревизион-коллегии и финансовые органы в провинциях также представляли отчеты о движении сумм и соображения о найденных злоупотреблениях. Однако в результате того, что у контроль-

² Булгакова С. О., Базанова Н. В., Симошенко А. В. Казначейская система исполнения бюджета. КНЕУ, 2000. 249 с.

³ Зимин А. А. Россия на рубеже XV–XVI столетий [Очерки социально-политической истории]. Москва: Мысль, 1982. 333 с.

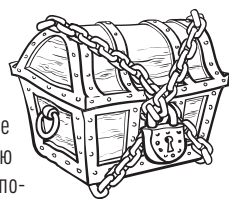
⁴ Смирнов В. Г. Лица новгородской истории. М.: Вече, 2015. 496 с.

⁵ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1968. 368 с.

⁶ Законодательство Петра I. 1696–1725 годы. Составитель, автор предисловия и вступительной статьи В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2014. 528 с.

ДЕНЬГИ — В СУНДУК

Все поступавшие к уездному казначею деньги, как предписывал регламент, должны были храниться в каменных, безопасных от пожаров кладовых, в прочных сундуках, скрепленных печатами. Входить в кладовую один уездный казначей не имел права. При всякой денежной кладовой предписывалось содержать дневную записку, в которой следовало указывать не только в какой день сколько денег положено и изъято, но и при ком, кто, когда и зачем в кладовую входил*. Ежемесячно про- изводился подсчет денежной суммы. Один раз в полугодие счета направлялись на ревизию. По окончании же года все оставшиеся за расходами в уездном казначействе деньги отсылались в губернское казначейство на хранение.



* Документ: Учреждения для управления губерний 1775 г. (Благочестивейшая самодержавнейшая великая государыня Императрицы Екатерины Втория учреждения для управления губерний Всероссийския империи).

ных органов на местах не было независимо- сти, развитие финансового контроля в этом направлении также тормозилось.

В 1721 году все коллегии становятся под- отчетны Сенату, в 1731-м ему подчиняют и ка- мер-коллегию, в 1764-м при камер-коллегии учреждают Департамент для рассмотрения запущенных дел, а 1785-м коллегии вообще закрывают. К этому времени уже произведе- на реформа системы губернского управле- ния, начатая 1775 году. Главным советчиком и помощником **Екатерины II** в деле подготов- ки реформы местного управления стал **Яков Ефимович Сиверс**, который сыграл активную роль в территориально-административных преобразованиях.

Управление казной в соответствии с «Учре- ждением» 1775 года теперь находится в веде- нии казенных палат, руководство которыми возложено на вице-губернаторов, подчинен- ных гражданским губернаторам. Казенные па- латы осуществляют финансовое управление,

ведаят государственным имуществом, отку- пами, продажей соли, доходами и расходами, казенными сборами, подрядами, построй- ками, промышленностью и торговлей губер- нии, проводят учетно-статистическую работу по ревизиям — переписям податного насе- ления. Каждой казенной палате положены: вице-губернатор, три советника, губернский казначей, три асессора, губернское и уездное казначейства, хранившие казенные доходы, а также ведавшие выдачей по распоряжению властей денежных сумм⁷.

Уездные казначейства были созданы в 1775 году как органы казенной палаты для приема и хранения казенных сборов и до- ходов. Уездный казначей заведовал всеми казенными доходами города и уезда. Но был при этом только хранителем, сам не собирал денег и не распоряжался доходами. Приняв

⁷ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Том 3. Органы местно- го самоуправления. Кн. 1, гл. 2. СПб, типография М. Стасюлевича.

РОСТКИ АУДИТА

В структуре Министерства финансов, созданном в 1811 году, появляется Департамент Государственного казначейства. А созданное Управление ревизией государственных счетов наделяется широкими полномочиями, в числе которых: следить за выгодами, «приобретенными казной при разных операциях». Так возникают ростки аудита эффе- ктивности государственных расходов.



все представлявшие сборы, уездный казначей должен был отправить в казенную палату подробную ведомость как о поступлениях, так и о недоимках. Из данных ведомостей, казенная палата составляла два реестра. В одном представляла перечень плательщиков исправных, в другом, соответственно, не-исправных и сообщала об этом губернскому правлению, где принимались окончательные решения для приказаний о взыскании. Уездный казначей подчинялся казенной палате и государственному казначею и от них только зависел во всех своих действиях.

В Великом Новгороде уездное казначейство, уголовный и гражданские суды, казенная палата и другие организации располагались в здании присутственных мест, построенном в 1783–1786 годах по проекту архитектора **В. С. Поливанова (рисунок 1)**. В 1809 году случился пожар. Огнем был уничтожен архив нескольких учреждений. Впоследствии здание присутственных мест было восстановлено. И в настоящее время в нем располагаются отделы музея и областная библиотека⁸.

⁸ Кушнир И. И. Архитектура Новгорода. Л.: Стройиздат, Ленингр. отделение, 1991. 240 с.

XIX век: совершенствование

В 1802 году последовали реформы **Александра I**: подписан манифест об учреждении министерств. В 1811 году наряду с другими создается Министерство финансов. Управление финансами распределяется между тремя ведомствами: Министерством финансов, Государственным казначейством и Государственным контролем. Появляется должность государственного контролера⁹.

В результате финансовых реформ, проведенных в 1862–1866 годах при **Александре II**, ответственным распорядителем всех государственных средств, доходов и расходов стал министр финансов, все действия которого теперь были подотчетны Государственному контролю. Все сметы теперь утверждались созданным еще в 1811 году Государственным советом в виде государственной росписи. Эта роспись, ранее бывшая секретной, в 1862 году публикуется для всеобщего сведения.

Создана система отчетности, основанная на введении принципов единства бюджета и единства кассы. До 1863 года каждое ми-

⁹ Документ: манифест «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих» 25 июля 1810 года.

Рисунок 1. Великий Новгород, здание присутственных мест (конец XVIII века)



нистерство имело свое казначейство, которое собирало доходы, хранило их и производило расходы по данному ведомству, передавая в кассы Министерства финансов лишь свободные остатки. После преобразования касового устройства по принципу «единства касс» все казначейства министерств были упразднены, а их обязанности возложены на кассы Министерства финансов — казначейства. Расходы стали классифицироваться, процедура внесения изменений в смету — регламентироваться.

Все государственные доходы и расходы сосредоточились в кассах Государственного казначейства¹⁰. Об этом свидетельствует, например, и переписка Департамента Государственного казначейства Министерства финансов с Новгородской казенной палатой о порядке доведения предписаний о внесении изменений в роспись расходов Департамента народного просвещения (рисунк 2).

Деятельность казначейств как исключительно исполнительного органа проходила по требованиям распорядительных управлений. Самостоятельно казначейства не могли производить каких-либо расходов, ни взыскивать налоги, ни слагать недоимки, ни останавливать взыскание их или делать отсрочки платежей. Казначейства должны были следить за своевременным бездоимочным поступлением доходов, представляя сведения о накопившихся недоимках Казенной палате. Избыток доходов уездные казначейства должны были передавать в определенные сроки в губернские казначейства, а последние — в государственный банк. Кроме этого, на казначействах лежала обязанность выдачи свидетельств и патентов на торгово-промышленные предприятия и акцизные сборы, а также продажа марок и гербовой бумаги. По итогам заседаний казенных палат составлялись протоколы

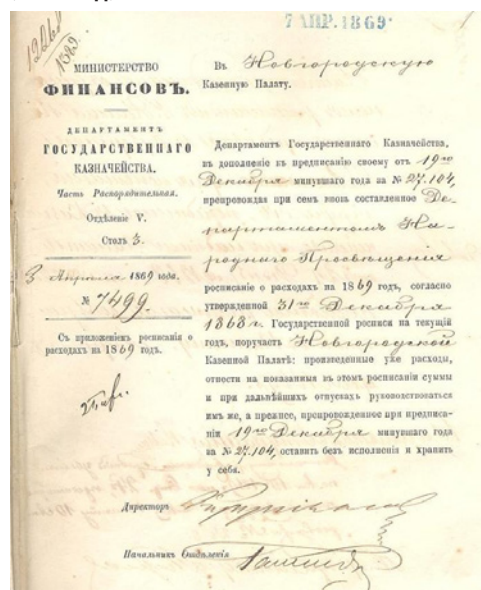
В 1892 году принимается закон о Государственном контроле как высшем органе государственного финансового контроля.

XX век: ликвидация и возрождение

События революции 1917 года отразились на деятельности казначейств роковым образом. Декретом Совета народных комиссаров от 1 ноября 1918 года все они были упразднены. Восстановление их деятельности началось лишь в 90-е годы прошлого века.

Управление Федерального казначейства по Новгородской области было воссоздано 2 декабря 1993 года. В настоящее время оно обслуживает около 1,3 тысячи учреждений. Им открыто более трех тысяч лицевых счетов по исполнению бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на территории Новгородской области. Четыре территориально удаленных отдела расположены в 21 районе Новгородской области. Идет процесс формирования единой глобальной системы, когда участники бюджетного процесса не разделены расстояниями, не ограничены рамками функциональных подразделений.

Рисунок 2. Переписка Департамента Государственного казначейства Министерства финансов с Новгородской казенной палатой (1869 год)



¹⁰ Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. — М.: Высшая школа, 1993. 448 с.