

ИЗ ИСТОРИИ СТАНОВЛЕНИЯ КАЗНАЧЕЙСТВА В КРЫМУ

Обращение к истории, ее «урокам» необходимо не только потому, что это дает возможность глубже и детальнее понять настоящее, увидеть «связь времен», но и чтобы использовать накопленный опыт для преобразования будущего, не допустив повторения прошлых ошибок.

Среди достаточно большого количества работ, освещающих различные аспекты деятельности казначейских органов, мало таких, что посвящены исторической ретроспективе и региональным особенностям. В частности, И. Блех [3, с. 3] и Т.Г. Нестеренко [5, с. 4-7], исследуют развитие системы казначейства в России. Для рассмотрения состояния органов казначейства Украины на современном этапе авторами данной работы изучены указ Президента Украины «О государственном казначействе Украины» [6, с. 3-7], Бюджетный кодекс Украины [8, с. 3-38] и Постановление Кабинета Министров Украины о государственном казначействе [7, с. 3-14]. Характеристика бюджетной политики государства представлена в работе С.О. Булгаковой [9, с. 34]. Особый интерес вызывают архивные документы по истории становления казначейской системы в Крыму [1, 2].

Целью исследования является изучение процесса становления казначейской системы в Крыму, что должно способствовать возрождению традиций эффективной работы органов казначейства на современном этапе.

История создания казначейства естественным образом совпадает с началом процесса образования русского централизованного государства. В XV в. наряду с должностью окольничего – ближайшего советника и исполнителя поручений Великого князя, появилась должность казначея – хранителя великокняжеской казны и архива. При казначее в 1558 г. было образовано первое государственное экономическое учреждение – Казна, в которой вели делопроизводство должностные лица – дьяки и подьячие – не всегда родовитые, но грамотные исполнители приказов. Первым известным общегосударственным бюджетом являлась роспись доходов и расходов за 1679-1680 гг., которая составляла 1220,4 тыс. руб. [5, с. 4].

Казначейские органы в финансовом управлении России всегда играли ведущую роль. В конце XIX в. известный ученый Иосиф Блех писал: «Устройство финансового управления в историческом его развитии имеет интерес не только научный, но и практический. Если история вообще, указывая ошибки прошлого, дает уроки для будущего, то наиболее ценными эти уроки должны быть для финансового управления и его устройства» [3, с. 3].

Прежде всего следует отметить, что системной организации государственных финансов до Петра I (период царствования 1682-1725 гг.) в России не существовало. Петр I отдал предпочтение коллегиальному началу в управлении государством, которое он наблюдал в соседних государствах. Он распустил Боярскую Думу и образовал первую коллегиальную организацию на Руси – Сенат из 9 человек, куда вошли умные и преданные ему люди. Одну из главнейших забот Сената составляли финансы, то есть государственные доходы и расходы, новые налоги, монетное дело, а также устройство всех видов торговли и промышленности. Вместе с тем необходимо отметить, что Сенат, как высший орган финансового и бюджетного управления, располагал неудовлетворительными подчиненными органами. Отчеты о сборах и расходах ему ниоткуда не присылались, и он не мог составить ведомости в целом по государству о суммах прихода, расхода и остатков. Это убедило Петра I в необходимости полного переустройства центрального управления, результатом чего явилось создание в 1717-1718 гг. вместо всей массы приказов 12 коллегий для государственных дел и главной канцелярии.

Создание финансовых коллегий явилось первым принципиальным признанием самостоятельности финансовой администрации. В 1722 г. была утверждена должность генерал-прокурора, который становился представителем верховной власти и государства перед Сенатом. Обновление центрального управления вело к новому переустройству территориальных органов. За образец взяли шведскую структуру управления, которую попытались совместить с русскими обычаями. В результате этого переустройства всю страну разделили на 11 губерний. Те, в свою очередь, делились на провинции, во главе которых стояли воеводы. Контроль за поступлением доходов на местах осуществляли воеводы, но непосредственный контроль возлагался на надзирателей сборов, или камериров, под начальством Камер-коллегии. Одновременно утверждается должность рентмейстера, или казначея, в ведении Штатс-конторы. Казначей принимал поступающие сборы, хранил их в особой земской казне и выдавал по ассигновкам. Камериреры и рентмейстеры представляли отчеты о поступлении доходов и расходов Камер-коллегии и Штатс-конторе. Они, в свою очередь, отчитывались

перед Ревизион-коллегией. Казначейство или «рентаря» состояло при губернской канцелярии, а в столице была учреждена для этих целей Казенная палата.

Исследуя роль вышеназванных должностей в то время, следует отметить, что «камерир» был «знатнейшим камерным чиновником в провинции»; он наблюдал за всеми сборами, за продовольствием войск, за государственным имуществом, за отдачей на откуп казенных статей и хозяйством общественных учреждений. Это предшественник казенной палаты и вместе с рейтместером первый по времени местный орган финансового управления» [4].

В период царствования Екатерины II (1762-1796 гг.) снижается значение Сената. В нем происходит разделение правительственных функций. Сенат состоит из 6 департаментов: 4 в Санкт-Петербурге и 2 в Москве. Генерал-прокурор становится первым по значению правительственным лицом. При Екатерине II генерал-прокурору Вяземскому было поручено заведование и казначейской частью. Это положило начало сосредоточению государственных доходов и расходов в одном ведомстве. Сосредоточение в руках генерал-прокурора общего надзора за государственными доходами и расходами дало возможность установить более правильную финансовую систему. Генерал-прокурор ежегодно представлял на утверждение императрице табели о государственных доходах, расходах и остатках. В конце года он представлял ведомости по доходам, расходам, недоимкам и подробный доклад с обоснованием каждой суммы, то есть исполнение государственной росписи. Таким образом, жизнь и объективное развитие экономики и государственного строительства подвели к необходимости создания таких органов, как Государственное казначейство и Министерство финансов.

По восшествии на престол императора Павла I (1796-1801 гг.) начинается период реформ, важнейшим направлением которых стала попытка в 1796 г. реорганизовать управление государством в направлении придания ему соответствующей степени централизации, а, следовательно, управляемости страной из единого центра. Одним из самых примечательных изменений в организации управления центральными финансовыми органами стал вывод в 1796 - 1797 гг. «казначейских» экспедиций Сената из ведения генерал-прокурора и подчинение их Государственному казначею. Учреждается должность государственного казначея, которая обособляется от должности генерал-прокурора, и управление финансовой частью становится самостоятельным. Первым Государственным казначеем Российской Империи, согласно Высочайшему именному указу императора Павла I от 4 декабря 1796 г., был назначен граф Алексей Иванович Васильев.

В начале XIX в. (с 8 сентября 1802 г.) при императоре Александре I в Российской империи произошло важное событие – была подготовлена и установлена новая, современная система государственных исполнительных органов власти – Россия перешла от коллегиального управления к министерскому, в результате чего и было создано Министерство финансов. Должность министра финансов занял граф А.И. Васильев. После этих преобразований деятельность казначейства неразрывно связана с Министерством финансов. Характеризуя функции, организацию управления и предметы ведения этого министерства, М.М. Сперанский, выдающийся политический деятель тех времен, писал: «Предмет сей части определяется самим ее именованьем. Все источники казенных доходов должны состоять в одном министерстве, ибо нет ни одного из них, который бы с другим не имел тесной связи. Слабость или истощение одного должно быть заменяемо другим, а сего без общего соображения сделать невозможно» [5, с. 6].

Казначейство, как специальный правительственный орган, который в составе министерства финансов занялся кассовым исполнением государственного бюджета, было учреждено в России во второй половине XIX в. Оно организовывало взимание налогов, сборов, пошлин, вело учет доходов государства и отпускало средства на расходы, предусмотренные бюджетом империи. Государственный казначей является исполнителем государственной росписи. Министр финансов в конце каждого года составлял роспись доходов и расходов и отсылал в Государственное казначейство для исполнения. Впервые историческое решение о публикации для всеобщего сведения государственной росписи доходов и расходов было принято в 1862 г. Обосновывая необходимость и важность гласности государственного бюджета для русской и зарубежной общественности и специалистов в области экономики, политики и финансов, тогдашний министр финансов А.М. Княжевич говорил: «В сих обстоятельствах, к поддержанию нашего государственного кредита на иностранных биржах не представляется иного надежного способа, как принятие по примеру других европейских государств за постоянное в финансовой системе правило, чтобы готовая роспись государственных доходов и расходов была бы обнародована ежегодно к всеобщему сведению. Эта мера показала бы иностранным капиталистам, что расходы не превышают ресурсов государства, что доходы вполне обеспечивают точное исполнение всех обязательств, принятых на себя казной, и что правительство неуклонно и

добросовестно стремиться к улучшению государственных финансов» [5, с. 7]. Актуальность этого высказывания очевидна и сегодня.

Значительные административные преобразования и быстрое развитие экономики страны повлекли возрастание роли финансов. В царствование последнего императора Николая II (1894-1917 гг.) были проведены структурные и качественные изменения в деятельности Министерства финансов, и, в частности, в Департаменте главного казначейства. В 1890 г. произошло значительное расширение штата, изменение структуры казначейства в связи с расширением функций. В 1900 г. насчитывалось 728 уездных казначейства. Они состояли в ведомстве Департамента государственного казначейства и подчинялись казенным палатам. Исполнительная власть в казначействах принадлежала одному казначею. Он осуществлял надзор за деятельностью чинов казначейства, нес ответственность за сохранность денежных средств и имущества, за исполнением казначейством своих функций и своевременность представления отчетности. Ежемесячно в казначействах проводились плановые ревизии, а кроме того – внезапные. И те и другие оформлялись актами.

Особенностью развития финансовой системы Российской империи начиная с 1892г. и до 1903 г. включительно являлось то, что оно происходило под руководством и непосредственным участием одного из крупнейших реформаторов России С.Ю. Витте. Под руководством Витте был разработан и законодательно закреплён порядок составления и рассмотрения государственной росписи, неукоснительно выполнявшийся всеми министерствами и ведомствами Российской империи, что позволяло Государственному казначейству эффективно выполнять возложенные на него функции. Важной особенностью этого порядка являлось то, что рассмотрение государственной росписи должно было быть закончено к 1 декабря года, предшествующему новому бюджетному году. А если она к этому времени не утверждалась, то в силу вступала роспись предшествующего года. Условиями, обеспечивающими четкую и эффективную работу Департамента Государственного казначейства в эти годы являлась хорошо обработанная нормативно-правовая база, основанная на «Правилах счетоводства казначейства», «Инструкциях казначейства», «Счетных уставах». К 1917 г. Департамент государственного казначейства был основным в системе Минфина. Казначейство выполняло следующие функции: устанавливало бюджет для каждого уезда; ведало составлением и рассылкой окладных листов; продажей государственных бланков и гербовой бумаги; взысканием штрафов и недоимок; выдачей пенсий и пособий; выдачей кормовых денег арестантам; ведением отчетности по государственным доходам и расходам; земским сборам; выдачей паспортов; ведением следственных дел о чиновниках отделения и уездных казначейств и дел по недоимкам, взысканиям и штрафам.

После 1917 г. народный комиссар финансов РСФСР, наследуя прежние традиции, одновременно формировал и новые подходы к управлению финансовой деятельностью. В мае 1918 г. принимается постановление СНК РСФСР, вводившее единство кассы, обязавшее предприятия, учреждения и должностных лиц вносить все денежные средства в кассы Народного банка, или Государственное казначейство. С одной стороны, исполнение госбюджета осуществляется по принципу «единство кассы», существовавшему до революции, но вместе с тем наметился переход к банковской системе исполнения бюджета. В октябре 1918 г. кассовые операции по исполнению Государственного бюджета были возложены на Народный банк РСФСР. Департамент госказначейства и его местные органы присоединились к учреждениям Народного банка, образуя там сметные отделы. Завершился этот процесс в 1926 г. С этого времени в России устанавливается банковская система кассового исполнения бюджета, которая просуществовала 70 лет.

С обретением государственной независимости в Украине очень скоро возникла острая потребность в создании финансовой структуры контроля за исполнением государственного бюджета, которая принята во всем мире. В стране слишком долго не было единой, стройной системы, одновременно отслеживающей, прогнозирующей и регулирующей кассовое исполнение государственного бюджета в соответствии с законодательством. Финансовыми ресурсами Украины, в отличие от принятого в цивилизованном мире порядка, распоряжались те самые должностные лица и структуры, которые их формировали. Это приводило к негативным последствиям, тормозило экономическое развитие. Нужен был полномочный государственный орган, который бы все расставил по местам, взяв на себя заботы по обслуживанию государственной казны.

27 апреля 1995 г. Указом Президента Украины № 335 такой орган был создан, Постановлением Кабинета Министров Украины определены его функции. В Украине применяется казначейская форма исполнения государственного бюджета. Она предусматривает осуществление Государственным казначейством следующих функций:

- 1) операции со средствами Государственного бюджета;
- 2) расчетно-кассовое обслуживание распорядителей бюджетных средств;

- 3) контроль бюджетных полномочий при зачислении поступлений, принятия обязательств и проведении платежей;
- 4) бухгалтерский учет и составление отчетности о выполнении Государственного бюджета.

Введение казначейской системы исполнения Государственного бюджета внесло коренное перераспределение функций между финансовой и банковской системами, органами государственной власти, учреждениями и организациями, содержащимися за государственный счет. Банковские учреждения теперь ведут приемку средств государственного бюджета, перечисление их на счета Госказначейства и выдачу наличных денег – по поручению органов Государственного казначейства.

Казначейская система исполнения госбюджета основана на принципе единого казначейского счета, посредством которого производятся операции по доходам и расходам государственного бюджета Украины. Единый счет позволяет сосредотачивать государственные средства в одних руках. Это значительно ограничивает банковский, ведомственный, местнический произвол в их использовании. Правительство может теперь получать исчерпывающую информацию о состоянии государственных финансов в режиме реального времени и осуществлять контроль за соблюдением финансовой дисциплины, а также владеть финансовыми рычагами регулирования экономической ситуации.

В условиях реформирования межбюджетных отношений в Украине важнейшее значение имеет повышение эффективности исполнения местных бюджетов. Инструментом, обеспечивающим выполнение этой задачи, является казначейская система обслуживания бюджетов всех уровней.

Практика казначейского обслуживания бюджетов АР Крым показала, что эта форма исполнения бюджетов позволяет повысить финансовую дисциплину, способствует обеспечению контроля за соблюдением норм Бюджетного кодекса, стала инструментом для формирования региональной финансовой политики и преодоления сезонных колебаний поступления доходов местных бюджетов.

Казначейское исполнение бюджета позволяет контролировать весь цикл оборота бюджетных средств от их поступления до распределения, использования и составления отчетности, является действенным инструментом как государственной, так и региональной финансовой политики, и мощным рычагом социально-экономического развития регионов.

Совместные исследования историков и экономистов позволяют говорить об успешной практике такого рода проектов, позволяющих наиболее полно и глубоко изучать различные сферы хозяйственного развития Крыма и могут служить примером для дальнейших разработок.

Литература

1. Государственный Архив Автономной Республики Крым. – Ф.26. – Оп.1. – Дело 13 167. Отчет Государю Императору о состоянии Таврической Губернии в 1842 г. – 147 с.
2. Ф.26.-Оп.1.-Д.14476. Отчет Государю Императору о состоянии Таврической губернии в 1844 г. – 100 с.
3. Блех И. Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. – СПб, 1895. – С. 3.
4. Министерство финансов 1802-1902 гг. Экспедиция заготовления государственных бумаг. – СПб 1902. – С. 278.
5. Нестеренко Т.Г. Развитие системы казначейства в России и ее задачи на современном этапе // Финансы. – 2002. - № 8. – С. 4-7.
6. Указ Президента Украины от 27.04.1995г. №335/95 «О Государственном казначействе Украины».
7. Постановление Кабинета Министров Украины № 590 от 31.07.1995 г. // Вопросы Государственного казначейства. – 1995. - № 7. – С. 3-14.
8. Бюджетный кодекс Украины № 2542 – III от 21.06.2001 г. // Украинский инвестиционный журнал. – 2001. - № 4. – С. 3-38.
9. Булгакова С.О. Казначейська система виконання бюджету. - Підручник. - Київ, держ.торг. ек. унів 2000. – 216 с.