

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.89.43.013

## История развития и особенности функционирования казначейства в Российской Федерации

**Палеева Мария Вячеславовна**

Независимый эксперт,

119019, Российская Федерация, Москва, ул. Воздвиженка, 3/5;

e-mail: paleevamaria56@gmail.com

### Аннотация

Деятельность органов казначейства позволяет Правительству Российской Федерации принимать эффективные управленческие финансовые решения для развития государства. С 2005 года Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, имеющим правовой статус – федеральная служба. Система казначейских органов осуществляет разнообразные функции, которые сводятся к обеспечению исполнения бюджета РФ, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, а также другие функции. Федеральное казначейство играет главнейшую роль в развитии финансовой деятельности публично-правовых образований Российской Федерации, выполняя транзакционную, учётную, контрольную и информационную функции. Институт казначейства прошел длинный и тернистый путь образования системы управления государственными денежными активами, отвечающей требованиям эпохи. В настоящее время функционирует важный государственный орган, задачами которого являются эффективное и рациональное исполнение бюджетных функций, обеспечивающий надлежащее взаимодействие центральной власти и регионов, вырабатывающий баланс между единой системой управления бюджетными средствами и специфическими методами управления, характерными каждому региону Российской Федерации.

### Для цитирования в научных исследованиях

Палеева М.В. История развития и особенности функционирования казначейства в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 4А. С. 98-104. DOI: 10.34670/AR.2021.89.43.013

### Ключевые слова

Казначейство, история, развитие, право, структура.

---

## Введение

Эффективность управления федеральным, региональным и местными бюджетами напрямую зависит от четко выстроенной финансовой бюджетной системы. В современных реалиях организацию исполнения бюджетов в Российской Федерации трудно представить без такого правового института, как казначейство. Федеральное казначейство представляет собой централизованную систему органов, которые исходя из принципа единства кассы, ответственны за организацию, исполнение и контроль за исполнением бюджета на счетах Казначейства. Институт казначейства имеет свою историю развития и становления, неотделимо связанную с историей России. Историю развития института казначейства принято делить на три этапа: дореволюционный, советский, современный.

## Основное содержание

История казначейской службы берет свое начало со времен Древней Руси, когда была утверждена должность казначея – хранителя казны, т.е. княжеских ценностей. По мере увеличения княжеских ценностей возникла потребность в дополнительном контроле над сохранностью княжеских средств. Немаловажную роль в установлении контроля над сохранностью государственных средств сыграл Иван III, именно в период его княжения был образован так называемый казенный двор, являвшийся специализированным органом, отвечавшим за сохранность и рациональное использование финансовых ресурсов. Казначейская система, созданная Иваном III, совершенствовалась на протяжении двух столетий, однако в данной казначейской системе имели место быть бесконтрольность и произвол.

Следующей важной вехой в становлении института казначейства стали реформы Петра I, которые касались финансовой сферы государства. В этот период была образована Счетная контора, главной целью которой было контроль за правильностью, своевременностью и полнотой поступлением налогов и сборов в государственную казну.

Еще касаясь данного периода следует отметить, что на становление казначейства оказали воздействие административные территориальные изменения. Деление государства на губернии позволило разгрузить роль столицы в финансовой деятельности, путем делегирования ряда полномочий на губернии. Например, сбором доходов занимался служащий в должности земского камерира, а приемом, хранением и выдачей казенных сумм занималось непосредственно казначейство.

Немало важные изменения института произошли в период правления Екатерины II. 7 ноября 1775 года был издан указ «Учреждения для управления губерний Российской империи», согласно которому каждая губерния должна была создать специализированную казенную палату.

Таким образом, при императрице Екатерине II была предпринята попытка выстроить иерархию казначеев, в которой уездный казначей отчитывался за свою деятельность перед губернским казначеем, который в свою очередь подчинялся государственному казначею. Реформы Александра I явились следующим шагом в становлении казначейства.

При Александре I ответственность на распределение государственных денег возлагалась на три государственных органа – Министерство финансов, Государственное казначейство и Государственный контролер. Тот факт, что одинаковые задачи легли на несколько органов, негативно повлиял на исполнение бюджета государства. Именно поэтому дальнейшим

преобразованием стало вхождение Государственного казначейства в Министерство финансов, и после этого орган получил наименование Департамента Государственного казначейства в структуре Министерства финансов. Данное преобразование позволило четко выстроить хорошо функционирующую систему деятельности казначейств от центрального казначейства до местных казначейств. Во второй половине XIX начале XX века в Российской империи произошли серьезные экономические преобразования, что в свою очередь затронуло систему казначейства.

В частности, увеличился штат казначейств на различных уровнях. Роль казначейства финансовой деятельности продолжила возрастать, но главная функция, которую выполняло казначейство, заключалась в ведении бухгалтерского счетоводства государственных расходов и доходов. Кроме того, казначейская деятельность начала регламентироваться специально созданными нормативными правовыми актами, правилами, внутренними инструкциями. Смена не только политического, но и экономического режима сказалась на казначействе, которое с 1918 года было расформировано, а его функции по бухгалтерскому счетоводству государственных доходов и расходов были переданы народному комиссариату финансов и Народному банку РСФСР. Эти органы между собой разделили полномочия финансирования народного хозяйства республики, счетно-бюджетных отношений и в целом руководство за денежным обращением в стране. В результате дальнейших преобразований финансовой сферы государства вышеперечисленные функции были переданы новообразованным Министерству финансов СССР и союзных республик, Государственному банку СССР и его территориальным подразделениям.

Следует отметить, что исполнение бюджетов в СССР значительно отличалось от исполнения бюджетов в Российской Империи. Определяющим советского бюджета являлись показатели плана, а в свою очередь каждая статья бюджета должна была соответствовать разделам плана расходования.

Ответственность за исполнение бюджета была возложена на Государственный банк, и следует отметить, что советская банковская система справлялась с возлагаемыми на нее казначейскими функциями. Очередные кардинальные изменения в бюджетном устройстве России произошли в 1991 году. Банковская система подверглась изменениям, в связи с чем Центральный банк России не мог качественно контролировать исполнение бюджетов в Российской Федерации, что привело к нерациональным и порой несанкционированным тратам государственных денег.

Данный фактор был определяющим при принятии решения о возрождении института казначейства. Первым шагом послужило принятие указа № 1556 от 8 декабря 1992 года «О Федеральном казначействе». Далее было принято Положение о Федеральном казначействе Российской Федерации от 27 августа 1993 г. № 864, в результате чего произошло возрождение института казначейства в государстве.

Так, принятие ряда нормативных правовых актов помогло превратить казначейство в эффективный инструмент, основными функциями которого – это управление и контроль за финансовыми ресурсами государства. Важным этапом в развитии системы казначейства в современном государстве стало вступление в силу основного документа, регулирующего деятельность казначейства в настоящее время – Бюджетного кодекса Российской Федерации, который установил основные задачи в процессе исполнения бюджетов Российской Федерации.

На фоне мировых финансовых и экономических кризисов возросла основная задача финансовых органов по повышению эффективности управления финансовыми ресурсами всего

государства. Именно поэтому органам управления государством важно быть осведомленными в объемах доходов и расходов бюджета.

Самым главным поставщиком такой информации являются органы Федерального казначейства. Обработанные Казначейством России финансовые данные помогают в оценке работы органами власти органов управления, а также, что немаловажно, позволяют иметь четкое представление об эффективности проводимой бюджетной политики.

Таким образом, деятельность органов казначейства позволяет Правительству Российской Федерации принимать эффективные управленческие финансовые решения для развития государства. С 2005 года Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, имеющим правовой статус – федеральная служба. Система казначейских органов осуществляет разнообразные функции, которые сводятся к обеспечению исполнения бюджета РФ, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, а также другие функции.

Федеральное казначейство в соответствии с Бюджетным кодексом РФ является одним из главных участников бюджетного процесса. Основной задачей Федерального казначейства как финансового института, согласно Бюджетному кодексу РФ, является управление государственными финансовыми ресурсами и обеспечение их учёта.

В целях обеспечения законности и эффективности использования государственных средств Федеральное казначейство применяет инструменты: санкционирование оплаты денежных обязательств, казначейское сопровождение целевых средств, последующий контроль для возврата в бюджет сумм, использованных с нарушением. Законность обеспечивается действием и контролем соответствия совершаемых действий и формируемых (представляемых) документов при исполнении бюджета требованиям законодательства.

Эффективность обеспечивается путем контроля при использовании бюджетных средств участниками бюджетного процесса достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). Эффективность контрольно-надзорной деятельности основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости, профессиональной компетентности, достоверности результатов и гласности. Цель ее осуществления и превентивная, и компенсаторная. Внутренним государственным финансовым контролем, осуществляемым Федеральным казначейством, охвачен широкий круг лиц: участники бюджетного процесса, юридические лица, исполнители/поставщики/подрядчики по договорам, региональные операторы, кредитные организации (подробный перечень объектов контроля указан в ст. 266.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Ключевая идея обновления внутреннего государственного финансового контроля предполагает: переход от состязательной к партнерской модели своей организации, когда контрольные процедуры встроены непосредственно в бизнес-процессы и не разорваны во времени с хозяйственной деятельностью организации. То есть и объект контроля, и контрольный орган используют для введения и получения информации одну и ту же информационную систему, каждое действие на момент его совершения уже проверено в автоматическом режиме (например, ЕИС — как средство для осуществления закупок, и как средство для получения информации о соблюдении законодательства при осуществлении

закупок); развитие таких форм контроля как мониторинг и анализ состояния подконтрольной сферы, а также ее объектов, осуществляемый без фактического взаимодействия с объектом контроля при помощи данных информационных систем и систем управления рисками [5].

Исходя из всех вышеперечисленных возложенных на Федеральное казначейство полномочий, его роль в бюджетном процессе сводится к следующему:

- 1) методологическое обеспечение кассового обслуживания исполнения бюджетов, осуществления операций со средствами неучастников бюджетного процесса и т.д.;
- 2) методическое обеспечение предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ и обеспечение порядка ведения бюджетного учёта и формирования бюджетной отчётности;
- 3) осуществление отдельных функций финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований;
- 4) обеспечение исполнения федерального бюджета;
- 5) кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- 6) учёт и распределение поступлений между бюджетами бюджетной системы РФ;
- 7) ведение бюджетного учёта и составление бюджетной отчётности;
- 8) ведение и обслуживание государственных информационных систем;
- 9) обеспечение деятельности Федерального казначейства;
- 10) контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере;
- 11) внешний контроль качества работы аудиторских организаций.

Иными словами, Казначейство России активно участвует в решении задач по повышению функциональной эффективности бюджетных доходов и расходов, а также исполнению всех бюджетных обязательств, используя для этого различные инструменты. Система органов Федерального казначейства функционирует в Российской Федерации более 25 лет, и несмотря на то, что многие механизмы их деятельности достаточно хорошо отлажены, постоянные изменения в экономической жизни государства обуславливают необходимость совершенствования деятельности указанных органов. Так, основными приоритетными направлениями развития казначейских органов в 2020 году являются [6]:

- утверждение Концепции перспективной организационно-функциональной модели Федерального казначейства, что предполагает создание специализированных организаций для передачи им обеспечивающих функций, к которым относят кадровое, информационно-техническое, закупочное обеспечение и др.;
- утверждение перечня новых территориальных органов Федерального казначейства межрегионального уровня по отдельным направлениям деятельности, а также перечня подразделений, осуществляющих систематизацию, анализ имеющейся информации с последующим принятием решения в пределах своей компетенции, в структуре некоторых существующих территориальных органов Казначейства России. Суть данного направления состоит в том, чтобы увеличить создание классических специализированных органов Федерального казначейства, которые бы выполняли полный набор функций, а также специализированные функции для нескольких субъектов РФ, что приведёт в итоге к полномасштабному развёртыванию деятельности территориальных органов;
- внесение соответствующих изменений в нормативные акты, регулирующие деятельность Федерального казначейства и его территориальных органов, их функций и организационно-штатную структуру.

## Заключение

Таким образом, исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что Федеральное казначейство играет главнейшую роль в развитии финансовой деятельности публично-правовых образований Российской Федерации, выполняя транзакционную, учётную, контрольную и информационную функции. Институт казначейства прошел длинный и тернистый путь образования системы управления государственными денежными активами, отвечающей требованиям эпохи. В настоящее время функционирует важный государственный орган, задачами которого являются эффективное и рациональное исполнение бюджетных функций, обеспечивающий надлежащее взаимодействие центральной власти и регионов, вырабатывающий баланс между единой системой управления бюджетными средствами и специфическими методами управления, характерными каждому региону Российской Федерации.

## Библиография

1. Артюхин Р. Е. Развитие Казначейства России: от кассового обслуживания к бухгалтерскому учету организаций сектора государственного управления РФ // Московский финансовый форум. 2016. № 9. С. 36.
2. Лукашов А. И. Организационно-функциональная модель территориальных органов Федерального казначейства: текущее состояние и возможные направления развития // Финансы. 2020. №6. С. 25.
3. Тесля П. Н., Плотникова И. В. Денежно-кредитная и финансовая политика государства : учебное пособие. М. : ИНФРА-М, 2020. 174 с.
4. Лукашов А. И. Организационно-функциональная модель территориальных органов Федерального казначейства: текущее состояние и возможные направления развития // Финансы. 2020. №6. С. 26.
5. Тесля П. Н., Плотникова И. В. Денежно-кредитная и финансовая политика государства : учебное пособие. М. : ИНФРА-М, 2020. 174 с.
6. Федеральное казначейство : [сайт]. URL: <https://roskazna.gov.ru/>.
7. Гагарина В. С., Зинченко М. В. Проблемы функционирования Федерального казначейства // Молодежь XXI века: шаг в будущее. – 2018. – С. 340-341.
8. Епифанова В. И., Бабаскина Т. И. Стабильность функционирования казначейской системы как результат управления казначейскими рисками // Политика, экономика и инновации. – 2016. – №. 4.
9. Демидов А. Ю. Повышение эффективности и результативности функционирования органов исполнительной власти России (на примере Федерального казначейства) // М.: ОПМТ РАГС. – 2009.
10. Стецюнич Ю. Н. Роль казначейства в бюджетной системе региона // Экономика нового мира. – 2017. – №. 1 (5).

## History of development and features of Treasury functioning in the Russian Federation

**Mariya V. Paleeva**

Independent researcher,  
119019, 3/5 Vozdvizhenka str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: expert paleevamaria56@gmail.com

### Abstract

The activities of the treasury bodies allow the Government of the Russian Federation to make effective managerial financial decisions for the development of the state. Since 2005, the Federal Treasury has been a federal executive body with the legal status of a federal service. The system of

treasury bodies performs various functions, which are reduced to ensuring the execution of the budget of the Russian Federation, cash services for budget execution, preliminary and ongoing control over the conduct of transactions with federal budget funds by the main managers, managers and recipients of federal budget funds, as well as other functions. The Federal Treasury plays a major role in the development of the financial activities of public legal entities of the Russian Federation, performing transactional, accounting, control and information functions. The Treasury Institute has gone through a long and thorny path of creating a system for managing public monetary assets that meets the requirements of the era. Currently, an important state body is functioning, whose tasks are the effective and rational execution of budget functions, ensuring proper interaction between the central government and the regions, developing a balance between a unified system of budget management and specific management methods characteristic of each region of the Russian Federation.

### **For citation**

Paleyeva M.V. (2021) *Istoriya razvitiya i osobennosti funktsionirovaniya kaznacheistva v Rossiiskoi Federatsii* [History of development and features of the functioning of the treasury in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (4A), pp. 98-104. DOI: 10.34670/AR.2021.89.43.013

### **Keywords**

Treasury, history, development, law, structure.

### **References**

1. Artyukhin R. E. Development of the Treasury of Russia: from cash services to accounting of organizations in the public administration sector of the Russian Federation // *Moscow Financial Forum*. 2016. No. 9. p. 36.
2. Lukashov A. I. Organizational and functional model of territorial bodies of the Federal Treasury: the current state and possible directions of development // *Finance*. 2020. No. 6. p. 25.
3. Teslya P. N., Plotnikova I. V. *Monetary and financial policy of the state: textbook*. Moscow: INFRA-M, 2020. 174 p.
4. Lukashov A. I. Organizational and functional model of territorial bodies of the Federal Treasury: the current state and possible directions of development // *Finance*. 2020. No. 6. p. 26.
5. Teslya P. N., Plotnikova I. V. *Monetary and financial policy of the state: textbook*. Moscow: INFRA-M, 2020. 174 p.
6. Federal Treasury : [website]. URL: <https://roskazna.gov.ru>
7. Gagarina V. S., Zinchenko M. V. Problems of functioning of the Federal Treasury // *Youth of the XXI century: a step into the future*. - 2018. - p. 340-341.
8. Epifanova V. I., Babaskina T. I. Stability of the treasury system functioning as a result of treasury risk management // *Politics, economics, and Innovation*. – 2016. – №. 4.
9. Demidov A. Yu. Improving the efficiency and effectiveness of the functioning of the executive authorities of Russia (on the example of the Federal Treasury) // *Moscow: OPMT RAGS*. - 2009.
10. Stetsyunich Yu. N. The role of the treasury in the budget system of the region // *The economy of the New World*. – 2017. – №. 1 (5).