

*Ю. А. Максимов\**  
*Е. М. Максимова\*\**

## **Принцип единства кассы в системе управления бюджетными средствами при осуществлении финансовой реформы в России 1860-х – 1870-х гг.**

В статье исследуется история введения принципа единства кассы в систему управления бюджетными средствами Российского государства в результате проведения финансовой реформы 1860-х – 1870-х гг.; раскрывается содержание принципа единства кассы, показывается его значение для обеспечения единства, рационализации и усиления контроля государственного бюджета.

In the article investigates the history of the introduction of the principle of unity of cash office in the system of management budgetary funds of the Russian state as a result of financial reforms 1860-1870's., discloses the content of the principle of unity of cash office, showing its importance for the to ensure unity, rationalization and strengthening of control of the state budget.

**Ключевые слова:** принцип единства кассы, государственный контроль, роспись доходов и расходов государства, финансовая реформа, финансы, администрирование доходов и расходов, казначейство.

**Key words:** principle of unity of cash office, the state control, a list of incomes and state expenses, financial reform, the finance, administration of incomes and expenses, exchequer.

Вступление Александра II на престол 19 февраля 1855 г. (по старому стилю) произошло при очень сложных обстоятельствах. Крымская война 1853–1856 гг. привела Российскую империю к почти полной политической изоляции. Еще не были завершены покорение Северного Кавказа и присоединение Средней Азии, требовал своего решения польский вопрос. Неотложной внутривнутриполитической задачей являлась отмена крепостного права. Организационная, экономическая и техническая отсталость России по сравнению с ведущими европейскими державами при крайней расстройстве государственных финансов привела к тому, что потребность в реформах становилась осязательной, неотложной.

Хронический бюджетный дефицит при невозможности пополнить казну за счет внешних займов, падение курса рубля, увеличение массы де-

---

\* Кандидат экономических наук, кандидат технических наук, доцент, докторант Российской таможенной академии.

\*\* Старший преподаватель кафедры гражданского права Санкт-Петербургского университета государственной пожарной службы МЧС России.

нег, не обеспеченных металлическим запасом (при бюджете в 300–400 млн руб. за 1855–1857 гг. было напечатано почти полмиллиарда кредиток<sup>1</sup>), ставили перед российским Министерством финансов задачу введения жесткого контроля и учета государственных финансовых потоков, стабилизации денежного обращения. Начавшаяся подготовка крестьянской реформы также вносит коррективы в финансовую политику: необходима замена прежних банковских учреждений, выдававших в основном кредиты под залог населенных крепостными земель.

Уже к началу 1860-х гг. обозначились контуры предполагаемой финансовой реформы, подготовленной в недрах Министерства финансов: создание Государственного банка, реформа налоговой системы с неременной ликвидацией архаичной подушной подати и переходом к современным формам обложений, укрепление рубля путем изъятия части бумажных денег и открытия свободного их обмена на металлические, улучшение торгового баланса за счет увеличения экспорта и сокращения импорта, сокращение дефицита бюджета за счет уменьшения сметных расходов и уничтожения сверхсметных, создание сети железных дорог при широком привлечении частных инвестиций и др.

Однако основная задача финансового реформирования была связана с необходимостью единства, рационализации и усиления контроля государственного бюджета.

Под руководством В.А. Татаринова (в 1858 г. был назначен делопроизводителем Особой комиссии, учрежденной для рассмотрения «коренных начал государственной отчетности», с конца 1858 г. – председатель Специальной комиссии «для устройства кассового и ревизионного порядка», с 1863 г. – государственный контролер) были выработаны новые «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений», высочайше утвержденные 22 мая 1862 г. после рассмотрения их Государственным советом<sup>2</sup>. Принятие Сметных правил решало вопрос о тех учреждениях и органах, на которые возлагались функции по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению министерских смет и государственной росписи, способствовало установлению более жесткого контроля

---

<sup>1</sup> Власть и реформы. От самодержавной к Советской России / под ред. Б. В. Ананьича. М., 2006. С. 294.

<sup>2</sup> ПСЗРИ. Том XXV, № 38309. М.: ЮЦ Пресс, 2010. С. 246.

денежных операций государственных учреждений, повышению эффективности и соблюдению законности расходования бюджетных средств.

До 1962 г. сметы расходов предварительно обсуждались Департаментом государственной экономии Государственного совета, затем они поступали в Комитет финансов, который составлял проект государственной росписи доходов и расходов на следующий год. И если рассматриваемый проект утверждался императором, то далее следовало его окончательное обсуждение Государственным советом, после чего проект представлялся императору для утверждения в качестве закона.

В Комитет финансов входили министры ведущих министерств, одновременно выступающие в роли законодателей и исполнителей, которые кроме составления и согласования бюджетных смет, решения вопросов финансового законодательства, предоставления дополнительных кредитов, занимались также сокращением бюджетного дефицита и денежного обращения. При этом предложения о ресурсах для покрытия дефицита бюджета составляли государственную тайну, и по существующему законодательству могли обсуждаться Государственным советом только после одобрения их императором. В результате было принято решение об ограничении функций Комитета финансов в части сметного дела за исключением вопросов, связанных с государственным кредитованием.

По новым правилам сметы министерств и главных управлений одновременно препровождались в Министерство финансов, Государственный контроль и Государственный совет. Министр финансов и государственный контролер представляли свои замечания по сметам в Государственный совет. На практике бюджетные сметы с замечаниями министра финансов и государственного контролера вносились на дополнительное рассмотрение в Департамент государственной экономии Государственного совета без проекта общей росписи. И только после этого министром финансов составлялась из полученных смет общая государственная роспись доходов и расходов, которую он должен был представить не позже 1 ноября со своими замечаниями в Государственный совет на утверждение. Далее министерские сметы и государственная роспись утверждались императором.

Согласно новым «Правилам» никакие расходы, не показанные в утвержденной смете и росписи, или не разрешенные экстраординарным кредитором, не должны были допускаться, а сверхсметные кредиты должны были запрашиваться в таком же порядке, как и сметные назначения с

условием обязательного для всех министерств и главных управлений согласования с Министерством финансов<sup>3</sup>.

По закону 1862 г. Государственный контроль получил право документальных, кассовых и фактических ревизий почти всех государственных учреждений, как центральных, так и местных за исключением Министерства императорского двора, ведомства уделов, учреждения Мариинского ведомства, Канцелярии Министра финансов по кредитной части, кредитных организаций. В его обязанность стала входить сверка сметных предположений с действительным исполнением предыдущих смет министерств и главных управлений.

Забегая вперед, отметим, что, несмотря на то что ввести «предварительный контроль» (проверки правильности расходных предписаний распорядителей государственных финансов, предшествующих самому расходу) и добиться права фактической ревизии (сличения на месте документов с действительностью) в ходе реформы так и не удалось, в то же время под руководством государственного контролера В.А. Татарина (1863–1871) ревизионное ведомство превратилось в независимый от исполнительной власти единый контрольный орган с правом производить по подлинным документам всестороннее наблюдение за движением капиталов, принадлежащих казне, и давать оценку действиям и хозяйственным операциям не только исполнителей, но и распорядителей бюджетных средств. Крупным достижением реформы 1863–1866 гг. в области финансового контроля стало введение права внезапного освидетельствования касс. С 1866 г. началось осуществление контроля над всероссийским бюджетом в целом, составление ежегодных отчетов по исполнению общегосударственной государственной росписи и её финансовых смет.

Гласность бюджета по Сметным правилам обеспечивалась публикацией утвержденной государственной росписи в печати по распоряжению министра финансов. Впервые российское правительство допустило опубликование росписи государственных доходов и расходов в январе 1862 г. Распоряжение императора о ежегодной публикации бюджета к всеобщему сведению было сделано в форме указа от 1 января 1862 г. В приложении к первому номеру новой правительственной газеты «Северная почта» было напечатано официальное сообщение, где наряду с подготавливаемыми реформами суда, городской и земской полиции, народного образования, преобразованием государственной и удельной деревни также говорилось о

---

<sup>3</sup> Фесенко А. И. Казначейство в России: исторические и финансово-экономические аспекты организации и управления (XVII – начало XXI века). Владивосток, 2001. С. 180.

новом порядке составления, рассмотрения и утверждения государственного бюджета. Публикация предполагала осведомление граждан о суммах налоговых поступлений, статей и сумм расходной и части, а также публичное обсуждение бюджета (правда, уже сверстанного). Роспись на 1962 г. также была опубликована в периодических изданиях «Journal de St.-Petersburg» и «Deutsche Akademische Zeitung».

Правила о составлении бюджетной росписи, действовавшие в течение 1810–1862 гг., недостаточно определяли порядок составления министерских смет: заключение ее исполнения не было ограничено никаким сроком, расходы по сметам разных лет производились ведомствами одновременно, срок израсходования полученных ведомственных кредитов также не был установлен. Бюджетная роспись содержала только общие суммы доходов и расходов каждого министерства и главного управления. Распределение этих сумм по статьям расходов осуществлялось их руководителями. При этом ведомственные сметы составлялись крайне небрежно.

По Сметным правилам от 22 мая 1862 г. в роспись не вносились доходы и расходы сословий на их собственные нужды; суммы, направленные на удовлетворение губернских и земских повинностей и на некоторые другие. По подразделениям, статьям и параграфам показывались доходы и расходы в сметах министерств и главных управлений. Финансовая ведомственная смета должна была состоять из перечня доходов и расходов, подробной сметы, приложений и объяснительной записки.

Были установлены четкие сроки заключения исполнения расходов: для расходов всех ведомств – 30 апреля, а для военных расходов – 31 мая года, следующего за сметным. Ведомства утратили право перебрасывать средства из одной статьи расходов в другую. Передвижение кредитов допускалось лишь по мелким подразделениям (статьям), а не по главным (параграфам); для чего необходимо было разрешение в законодательном порядке. В первых росписях, составленных по правилам 1862 г., доходы и расходы показывались с точностью до указания не только копеек, но и дробей копеек, с 1871 г. такая точность не соблюдалась.

По истечении срока действия расходных смет и кредиторских списков оставшиеся неизрасходованные суммы зачислялись в свободные ресурсы Государственного казначейства. До 1 ноября следующего года министр финансов предоставлял в Государственный совет подробный сводный отчет о движении государственных средств, а государственный контролер – отчет об исполнении ведомственных смет.

Бюджет 1863 г. впервые представил относительно полную картину доходов и расходов государства. В бюджет дополнительно вошли около 43 млн руб. доходов и 38 млн руб. расходов, ранее в бюджет не включавшихся.

Таким образом, Министерство финансов под руководством М.Х. Рейтерна (министр финансов с 1862 по 1878 гг.) получило возможность рационально планировать отчисления в ведомственные бюджеты. Был сделан первый шаг к введению принципа «единства кассы».

До реформы во множество ведомственных и территориальных касс поступали бюджетные платежи, имеющие специальное назначение и идущие на покрытие заранее определенных расходов. Соответственно, сбором средств все еще занимались различные ведомства.

Министерства и главные управления имели свои ведомственные казначейства, свои источники дохода, которыми они свободно распоряжались, производя расходы по своему ведомству. Средства отпускались общей суммой и хранились в ведомственных кассах. При этом они имели возможность не считаться с принятым государственным бюджетом и собственной, министерской росписью, часто испрашивая непосредственно у императора суммы на чрезвычайные расходы.

В кассы Государственного казначейства из ведомственных касс передавались лишь минимальные суммы (свободные остатки). На 1 января 1855 г. в Государственном казначействе числилось всего 75 млн руб., в то время как в кассах правительственных учреждений – более 200 млн руб.<sup>4</sup> Министерство финансов не имело точного представления о бюджетах ведомств, за исключением запоздалых представлений министерских смет и неточного бухгалтерского учета, что препятствовало осуществлению общей финансовой политики. Более того, именно Министерство финансов должно было изыскивать средства на чрезвычайные расходы. В итоге наличие бесконтрольных ведомственных касс препятствовало контролю за расходованием бюджетных средств и возможностью Государственного казначейства маневрировать свободной наличностью.

Уже в конце 1858 г. по просьбе тогдашнего министра финансов А.М. Княжевича Специальной комиссии «для устройства кассового и ревизионного порядка» при Государственном контроле было поручено определить источники образования ведомственных капиталов. В марте 1860 г. всего 293 капитала на сумму 51 814 394 руб.<sup>5</sup> были признаны образовав-

---

<sup>4</sup> Всеподданнейший доклад государственного контролера о развитии и деятельности Государственного контроля с 1855 по 1880 год. СПб., 1880. С. 23.

<sup>5</sup> Преобразование государственной отчетности: в 4 кн. СПб., 1861. Кн. 1. С. 11.

шимися из казенных источников и подлежали передаче в ведение Государственное казначейства. В июне 1863 г. в Государственный совет были представлены проекты нового кассового устройства и временных кассовых правил на время опыта введения новой системы отчетности.

В результате принятия правил о поступлении государственных доходов и производстве государственных расходов, известных под кратким наименованием «кассовых правил», уничтожались самостоятельные кассы и казначейства отдельных ведомств. Был введен в действие принцип единства кассы. Отныне все средства казны сосредоточиваются в кассах одного органа – Департамента Государственного казначейства Министерства финансов, на который всецело возлагаются обязанности по осуществлению расходов по распоряжению министра финансов и под надзором Государственного контроля. Кассы Государственного казначейства непосредственно в счет прямых кредиторов казны производят расходы всех министерств и главных управлений, которые не получают никаких сумм, кроме авансов за счет действующей сметы.

Все кассы Министерства финансов подразделялись на доходные, куда поступали все государственные доходы, депозиты, специальные средства и расходные, откуда осуществлялись все денежные выдачи. Доходы находились в ведении губернских и уездных казначейств, касс специальных сборщиков, почтовых контор и таможен. Они принимали государственные доходы, осуществляли по ним счетоводство, предоставляли отчетность Государственному контролю, К расходным кассам были отнесены Главное казначейство в Петербурге, касса Комиссии погашения государственных долгов, губернские казначейства с расходными отделениями (находились в нескольких губерниях).

Доходные кассы могли производить и некоторые расходы по поручению расходных касс, а последние, в свою очередь, могли принимать доходы для дальнейшей передачи в доходные кассы. Такая система разделения касс оказалась малоэффективной и вела к постоянной путанице в отчетах. Поэтому позже, в 1879 г. разделение касс было отменено.

С 1 января 1864 г. единство кассы было введено в Санкт-Петербурге и учреждена при Государственном контроле Временная ревизионная комиссия для производства документальной ревизии оборотов министерств и главных управлений, где было введено единство кассы. С 1 января следующего года оно распространилось на 12 губерний, а с 1 января 1866 г. было введено единство кассы еще в сорока двух губерниях империи.

В ходе финансовой реформы во всех губернских городах уездные казначейства были преобразованы в губернские, при губернских казначей-

ствах был учрежден ряд расходных отделений, были усилены штаты уездных казначейств. Отчетность всех касс вместе с ассигновками распорядителей и оправдывающими их документами ежемесячно поступала на ревизию в местные учреждения Государственного контроля (контрольных палаты) и их отделения в тех губерниях, где было введено единство кассы.

Таким образом, решение основной задачи финансовой реформы 60-х – 70-х гг. – обеспечения единства, рационализации и усиления контроля государственного бюджета оказало непосредственное влияние на структуру и качество финансового управления в России. Были созданы и внедрены новые Сметные правила, новое качественное оформление получил государственный контроль над бюджетными средствами, упрочилось место Государственного казначейства в финансовой системе Российской империи.

Принцип единства кассы не только покончил с финансовой бесконтрольностью ведомств, обеспечив единство движения государственных средств. Он также закрепил регулирующую функцию бюджетно-налоговой политики в экономике; решил проблему территориальной неравномерности распределения доходов и расходов путем использования излишков средств, полученных в одних кассах, для покрытия недоимок в других; обеспечил существование Государственного казначейства как единой системы исполнительных органов.