

**УДК 336.1.07**

**DOI 10.26118/5170.2025.47.61.017**

**Мажаров Николай Викторович**

Ставропольский государственный аграрный университет

## **Эволюция казначейской системы России и её роль в системе публичных финансов**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу исторической эволюции казначейской системы Российской Федерации и определению её роли в современной системе публичных финансов. Исследование охватывает период от петровских реформ XVIII столетия до цифровой трансформации XXI века, выявляя основные этапы развития, преобразования структуры и расширение функционального спектра казначейства. В работе рассматриваются ключевые реформы, включая внедрение принципа единства кассы, прозрачности государственных финансов и восстановление казначайской системы в постсоветский период. Проведён сравнительный анализ казначайских систем различных стран, выявивший две основные модели организаций: модель административных директив и модель соглашений. Особое внимание уделяется современной цифровой трансформации казначайской системы, включая внедрение облачных технологий, блокчейна и аналитики больших данных. Выводы исследования подчеркивают критическую роль казначейства в координации межбюджетных отношений, контроле целевого использования государственных средств и обеспечении прозрачности управления публичными финансами.

**Ключевые слова:** казначайская система, публичные финансы, бюджетная система, исполнение бюджета, кассовое обслуживание, финансовый контроль, государственное управление, цифровизация финансов.

**Mazharov Nikolay Victorovich**

Stavropol State Agrarian University

## **The evolution of the Russian treasury system and its role in the public finance system**

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of the historical evolution of the treasury system of the Russian Federation and the definition of its role in the modern system of public finance. The study covers the period from Peter the Great's reforms of the 18th century to the digital transformation of the 21st century, revealing the main stages of development, transformation of the structure and expansion of the functional spectrum of the treasury. The paper examines key reforms, including the introduction of the principle of the unity of the treasury, transparency of public finances and the restoration of the treasury system in the post-Soviet period. A comparative analysis of the treasury systems of different countries has been carried out, revealing two main models of organization: the model of administrative directives and the model of agreements. Special attention is paid to the modern digital transformation of the treasury system, including the introduction of cloud technologies, blockchain and big data analytics. The findings of the study highlight the critical role of the Treasury in coordinating inter-budgetary relations, overseeing the targeted use of public funds, and ensuring transparency in the management of public finances.

**Keywords:** treasury system, public finance, budget system, budget execution, cash management, financial control, public administration, digitalization of finance.

Исторически казначейская система является ключевым институтом управления государственными финансами, отражая уровень развития государственности и экономической организации общества. Российская казначейская система, пройдя сложный путь развития от феодальных приказов до современной цифровой платформы, претерпела качественные трансформации, которые существенно влияют на характер межбюджетных отношений, распределение ресурсов и контроль за исполнением государственных финансовых обязательств. Целью данного исследования является анализ исторической эволюции казначейской системы России, выявление её структурных преобразований и определение современной роли в системе публичных финансов, а также сравнительное изучение международного опыта функционирования казначейских систем в целях выявления тенденций и перспектив развития отечественного финансового управления.

Первое упоминание термина «казна», имеющего тюркские и арабские корни, относится к началу четырнадцатого века, когда данное понятие обозначало сокровищницу великого князя. Формирование казначейской системы в России началось в период централизации государства под руководством Ивана III и неразрывно связано с процессом централизации государственной власти и развитием финансовых институтов. При этом функции её оставались ограниченными и не систематизированными, а институциональное оформление казначейства началось значительно позже, в период масштабных государственных преобразований.

Революционные изменения в организации государственного управления произошли при Петре I, который в начале XVIII столетия провел фундаментальную реформу финансовой системы. Вместо неэффективной системы приказов он учредил коллегии, среди которых особое значение имели три финансово-экономические структуры с четко разделенными функциями: камер-коллегия, занимавшаяся управлением государственными доходами и имуществом; штатс-контор-коллегия, курирующая государственные расходы; и ревизионная-коллегия, осуществляющая контроль над расходованием средств. Такая структура обеспечивала разделение полномочий по мобилизации доходов и контролю за расходами, что стало важным шагом в развитии системы финансового управления [4, 6, 7].

Значительным шагом вперед стала реформа Екатерины II, в результате которой коллегии были упразднены, а их функции переданы новым структурам. В Москве и Санкт-Петербурге были созданы два главных казначейства для хранения денежных средств и управления государственными финансовыми потоками. Предусматривалось создание казенных палат в каждой губернии, которые выполняли функции локальных представительств финансовых органов. Одновременно была введена система уездных казначеев, назначаемых на трёхлетний срок и отвечавших за финансовое управление на местном уровне. Эти преобразования позволили упорядочить учетные и отчетные процедуры, обеспечили возможность составления более реалистичного государственного бюджета. Во время правления Павла I была учреждена должность государственного казначея, что ознаменовало переход к самостоятельному и централизованному управлению финансами.

Значимым периодом в развитии казначайской системы стали 1860-1870-е годы, когда Александр II провел серию реформ, принципиально изменивших механизм бюджетного исполнения. В этот период времени впервые была объявлена открытой и подлежащей опубликованию государственная роспись доходов и расходов, что положило начало принципу прозрачности государственных финансов. Еще более значимым стало внедрение в 1864 году принципа единства кассы, который предусматривал консолидацию всех бюджетных платежей через единую систему казначайских касс, что позволило государству маневрировать финансовыми ресурсами, перенаправляя излишки из одних казначейств в другие для покрытия недостатков [6, 7].

Вторая половина девятнадцатого века характеризовалась проведением великих реформ шестидесятых-семидесятых годов, в ходе которых были законодательно закреплены принципы рационализации и единства бюджета. Законом двадцать третьего мая тысяча восемьсот шестьдесят шестого года в связи с преобразованием Казенных палат в их структуре были созданы три отделения: казначейское, ревизионное и канцелярия. Это позволило упорядочить процессы исполнения бюджета и усилить контроль за использованием государственных средств. В начале двадцатого века, в условиях роста доходов и расходов государственного бюджета, значение казначейства существенно возросло. Казначейство начало активно участвовать в государственном кредитовании и операциях с ценными бумагами. На первое января тысяча девятьсот тринадцатого года в активах казначейства находилось ценных бумаг на значительную сумму, что свидетельствовало о расширении его функций в управлении государственным долгом.

После революционных событий тысяча девятьсот семнадцатого года казначейская система была ликвидирована в рамках построения новой советской финансовой системы. В условиях плановой экономики функции казначейства были переданы банковской системе, в первую очередь Государственному банку СССР. Исполнение бюджета осуществлялось через систему банковских учреждений, что соответствовало идеологии централизованного планирования. Однако такая модель имела существенные недостатки с точки зрения оперативного контроля за целевым использованием бюджетных средств.

Восстановление казначайской системы в Российской Федерации началось в контексте постсоветских реформ начиная с 1995 года. С осени этого года была инициирована система обслуживания получателей средств федерального бюджета через лицевые счета, открытые в органах Казначейства России. Введение Бюджетного кодекса Российской Федерации создало комплексную нормативно-правовую базу для функционирования современной казначайской системы. Создание казначейства было продиктовано необходимостью перехода от банковской к казначайской системе исполнения бюджета, что позволяло обеспечить более эффективный контроль за движением бюджетных средств на всех стадиях бюджетного процесса [3, 7].

В начале двухтысячных годов произошло значительное расширение функций казначейства. Помимо кассового исполнения федерального бюджета, на органы казначейства была возложена обязанность по кассовому обслуживанию исполнения региональных и местных бюджетов. Переход на казначайское обслуживание бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществлялся поэтапно на основе заключаемых соглашений. К середине двухтысячных годов большинство регионов перешло на казначайское обслуживание, что способствовало унификации процедур исполнения бюджетов всех уровней и повышению прозрачности бюджетного процесса.

Современное Федеральное казначейство Российской Федерации представляет собой единую платежную, учетную, контрольную и информационную систему в области финансовой деятельности публично-правовых образований. Организационно оно образует централизованную иерархическую структуру, построенную по территориальному принципу и входящую в состав Министерства финансов России. Основной задачей этого учреждения является укрепление устойчивости, надежности и прозрачности финансовой системы Российской Федерации, а также обеспечение сохранности финансовых средств публично-правовых образований [4, 5, 8].

По результатам проведенных исследований исторических этапов нами сформирована таблица, отражающая ключевые вехи развития казначайских органов России (таблица 1).

Таблица 1

## Эволюционные этапы развития казначейских органов России

| Период           | Основные особенности                  | Функции казначейства                  |
|------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| До XVIII в.      | Элементы учета финансов в управлении  | Отдельные функции учета               |
| XVIII–XIX вв.    | Ревизионная коллегия, казённые палаты | Контроль и сбор доходов               |
| Советский период | Централизация через Госбанк           | Кассовое исполнение через банки       |
| 1992–2000        | Создание Федерального казначейства    | Исполнение бюджета, контроль расходов |
| 2000–2005        | Бюджетный кодекс, единый счёт         | Централизация доходов и расходов      |

Спектр полномочий Федерального казначейства включает доведение до главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств. Организация и контроль исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов составляют центральную функцию системы. Казначейство обеспечивает функционирование системы казначейских платежей, осуществляет прием и исполнение распоряжений, операции по казначейским счетам участников системы, взаимодействие между различными участниками платежной системы. Предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств является обязательной компонентой деятельности казначейства.

Методологическое обеспечение казначейского обслуживания и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации представляет собой важную функцию по стандартизации и унификации процедур. Казначейство осуществляет консолидацию, обработку и анализ сведений о состоянии государственных финансов и предоставляет эту отчетность Министерству финансов. Управление остатками средств на едином счете федерального бюджета, включая размещение средств на депозитах и их возврат, привлечение и возврат привлеченных средств, предоставление бюджетных кредитов на финансовое обеспечение инфраструктурных проектов из временно свободных средств, входит в компетенцию казначейства. Контроль финансовых и хозяйственных операций государственных корпораций, публично-правовых компаний и хозяйственных обществ, в уставном капитале которых доля прямого или косвенного участия Российской Федерации превышает 50%, также относится к контрольным функциям системы [7, 8, 9].

Прогнозирование движения средств на едином казначейском счете обеспечивает планомерность денежных потоков и позволяет оптимизировать использование государственных финансов. Современная казначейская система функционирует как при казначейском обслуживании, так и при казначейском сопровождении, обеспечивая гибкость в применении к различным категориям участников бюджетного процесса. Система казначейских платежей, введенная в соответствии с новыми главами Бюджетного кодекса, получила значительный потенциал развития и возможности адаптации к современным вызовам.

В системе публичных финансов Российской Федерации казначейская система играет роль критического интеграционного механизма, обеспечивающего согласованность действий различных уровней бюджетной системы. Межбюджетные отношения, которые определяют направление и объемы трансфертов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, а также между областными и муниципальными бюджетами, не могут

функционировать без эффективного казначейского механизма. Единый казначейский счет фактически превратился в нервный центр государственного финансирования, аккумулируя ежедневно все доходы федерального бюджета и обеспечивая их оптимальное распределение согласно утвержденным бюджетным росписям.

Роль казначейства в контроле за целевым использованием бюджетных средств трудно переоценить в контексте борьбы с коррупцией и повышением эффективности государственных расходов. Система предварительного контроля предотвращает выполнение бюджетных обязательств, превышающих лимиты финансирования, что исключает образование неплатежей и картотек задолженности. Текущий контроль отслеживает законность использования средств в процессе их исполнения. Эта двухуровневая система контроля способствует трансформации статуса казначейства из пассивного кассира в активного участника бюджетного процесса.

Казначайская система обеспечивает прозрачность в управлении государственными финансами, позволяя всем участникам бюджетного процесса, включая российскую общественность, отслеживать движение бюджетных средств. Информационная функция казначейства, осуществляемая через систему «Электронный бюджет» и другие цифровые платформы, способствует повышению открытости финансовых данных. Данные о движении бюджетных средств становятся доступны в режиме реального времени, что улучшает качество принятия управленческих решений на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления.

Управление государственным долгом представляет собой еще одну критическую функцию казначейства в системе публичных финансов. Казначайство обслуживает государственный долг Российской Федерации, осуществляя своевременное исполнение обязательств по выплате процентов и основной суммы заимствований. Координация между казначейством и Центральным банком Российской Федерации в вопросах управления денежными потоками государства обеспечивает эффективность реализации денежно-кредитной политики.

Анализ международного опыта функционирования казначайских систем показал наличие различных моделей организации и управления государственными финансами в зависимости от уровня развития экономики, степени централизации государственного управления и исторических традиций. Классификация, предложенная специалистами в области государственного управления, разделяет казначайские системы на две основные модели: модель, построенная на основе административных директив, и модель, основанная на соглашениях между участниками.

Модель административных директив, используемая в США, Федеративной Республике Германия, Японии, Франции и Российской Федерации, характеризуется тем, что процесс бюджетного финансирования осуществляется на основе специфических финансовых показателей и бюджетных заданий, определяемых централизованно государственными органами. Эта модель является наиболее распространенной в мировой практике и обеспечивает жесткий контроль над исполнением бюджетных обязательств. Органы казначейства в странах этой модели предусматривают систему администрирования, при которой подробные инструкции и директивы определяют порядок исполнения бюджета.

Модель соглашений, применяемая в Великобритании, Бразилии, Австралии и Канаде, предусмотрена для государств с федеративным устройством или развитыми традициями локального самоуправления. В этой модели основные параметры бюджетного финансирования определяются путем переговоров и достижения консенсуса между различными уровнями государственного управления. Казначайские системы в этих странах более гибкие и ориентированы на диалог между центром и территориальными образованиями.

Казначейская система Великобритании, как одна из наиболее развитых в мире, функционирует на основе исторических традиций и прецедентов, обеспечивая четкое разделение ответственности между органами Казначейства и другими государственными учреждениями. Французское казначейство развивалось параллельно с его денежной системой и подвергалось трансформациям в соответствии с экономическими кризисами и политическими переменами. Система управления государственными финансами в США включает казначейство как один из компонентов более широкого механизма федерального управления, координирующий работу различных органов власти.

Сравнительный анализ показывает, что российская модель казначейства в большей степени ориентирована на оперативное исполнение бюджета и финансовый контроль, в то время как в ангlosаксонских странах казначейства выполняют более широкий спектр функций, включая разработку макроэкономической и налоговой политики. Вместе с тем, российская казначейская система демонстрирует высокий уровень централизации и цифровизации, что обеспечивает единство процедур и оперативность управления на всей территории страны. Опыт зарубежных стран свидетельствует о возможности дальнейшего расширения функций российского казначейства в направлении более активного участия в формировании бюджетной политики и управлении государственными активами [10].

В XXI веке казначейские системы развитых стран претерпевают глубокую цифровую трансформацию, направленную на повышение эффективности, безопасности и прозрачности управления государственными финансами. Ключевыми технологиями, внедряемыми в казначейских системах, являются облачные решения, позволяющие масштабировать мощности без значительных капитальных вложений; блокчейн-технологии для обеспечения неизменяемости и прозрачности записей о финансовых операциях; электронные платежи, ускоряющие процесс передачи средств; и искусственный интеллект для аналитики и прогнозирования.

Российская казначейская система активно внедряет цифровые инновации в рамках национального проекта по цифровизации государственного управления. Система «Электронный бюджет» представляет собой интегрированную платформу для управления всеми этапами бюджетного процесса, от планирования до исполнения и отчетности. Централизация учетных функций федеральных органов исполнительной власти, начатая в 2018 году, привела к передаче полномочий по бухгалтерскому учету и начислению выплат от отдельных учреждений в органы Федерального казначейства, что обеспечивает применение единых методологий и технологий.

Система казначейских платежей, введенная в соответствии с последними изменениями Бюджетного кодекса Российской Федерации, представляет собой современную платежную инфраструктуру, позволяющую осуществлять прямые расчеты между участниками системы и переходить на более совершенные информационные технологии. Развитие бюджетного мониторинга в системе казначейских платежей обеспечивает идентификацию рисков и несоответствий на ранних стадиях исполнения бюджета. Расширение применения Государственной информационной системы о государственных и муниципальных платежах повышает доступность данных о финансовых операциях.

Применение цифровых платежных технологий при осуществлении государственных и муниципальных платежей позволяет снизить транзакционные издержки и ускорить процесс исполнения финансовых обязательств. Интеграция казначайской системы с другими государственными информационными системами, включая единую информационную систему в сфере закупок и единую информационную систему управления кадровым составом государственной гражданской службы, обеспечивает межведомственное взаимодействие на основе принципа единого окна.

В условиях санкционного давления и необходимости обеспечения финансовой устойчивости государства роль казначейства как института, гарантирующего бесперебойное функционирование бюджетной системы, существенно возрастает. Казначейство обеспечивает непрерывность платежей по государственным обязательствам, своевременное финансирование социально значимых расходов, поддержку стратегических проектов развития. Централизованная система управления, развитая цифровая инфраструктура и высокий уровень профессиональной подготовки кадров позволяют казначейству эффективно решать поставленные задачи в любых экономических условиях.

Особую роль казначейство играет в обеспечении прозрачности и подотчетности использования публичных финансов. Через портал «Электронный бюджет» обеспечивается публичный доступ к информации о бюджетах всех уровней, об исполнении бюджетов в режиме реального времени, о государственных закупках, о результатах контрольных мероприятий. Это способствует реализации принципа открытости бюджетной системы, повышению доверия граждан к государственным институтам, вовлечению гражданского общества в процессы общественного контроля.

Проведенное исследование позволяет сделать ряд концептуальных выводов относительно эволюции казначайской системы России и её роли в системе публичных финансов.

1. Исторический анализ свидетельствует о циклическом характере развития казначайских институтов в России. Периоды централизации и институционального усиления казначейства сменялись этапами децентрализации и передачи его функций другим органам. Современный этап, начавшийся в тысяча девятьсот девяносто втором году, характеризуется восстановлением и качественным развитием казначайской системы как ключевого элемента управления публичными финансами, создана целостная институциональная система, охватывающая все уровни бюджетной системы Российской Федерации.

2. Эволюция казначайской системы демонстрирует последовательное расширение её функционала от узкоспециализированных задач кассового исполнения федерального бюджета к комплексному управлению публичными финансами. В наши дни казначейство выполняет функции кассового обслуживания бюджетов всех уровней, государственного финансового контроля, управления ликвидностью, координации межбюджетных отношений, информационного обеспечения бюджетного процесса. Такое расширение функций соответствует международной практике и отражает возрастающую роль казначайских органов в системе государственного управления.

3. Ключевой тенденцией современного этапа является масштабная цифровизация деятельности казначейства. Цифровые технологии радикально изменили процессы исполнения бюджета, обеспечив автоматизацию операций, прозрачность финансовых потоков, возможность контроля в режиме реального времени. Система «Электронный бюджет» представляет собой уникальную цифровую платформу, интегрирующую все процессы бюджетного цикла и обеспечивающую информационное взаимодействие сотен тысяч участников бюджетного процесса. Дальнейшее развитие цифровизации, включая применение технологий искусственного интеллекта и больших данных, открывает перспективы для повышения эффективности управления публичными финансами.

Сравнительный анализ зарубежных моделей организаций казначайских систем показал, что российская модель сочетает элементы различных подходов. От ангlosаксонской модели заимствован акцент на контрольные функции и прозрачность, от континентальной европейской модели – централизация и вертикальная интеграция. При этом российская казначайская система демонстрирует высокий уровень цифровизации, превосходящий многие развитые страны. Вместе с тем, существует потенциал для дальнейшего расширения стратегических функций

казначейства в области бюджетного планирования и управления государственными активами по примеру казначейств США и Великобритании.

Роль казначайской системы в архитектуре публичных финансов России является системообразующей. Казначейство выступает институтом, обеспечивающим целостность и устойчивость бюджетной системы, эффективное использование публичных ресурсов, реализацию конституционных гарантий финансирования государственных обязательств. В условиях внешних вызовов и необходимости структурной перестройки экономики значение казначейства как гаранта финансовой стабильности и проводника государственной политики возрастает.

Перспективы дальнейшего развития казначайской системы связаны с углублением цифровизации, расширением применения проактивных форм контроля на основе анализа больших данных, интеграцией с системами управления государственными программами и национальными проектами, развитием функций стратегического планирования и прогнозирования. Казначейство призвано стать не только инструментом исполнения бюджета, но и центром компетенций в области управления публичными финансами, генератором инновационных решений для повышения эффективности государственных расходов и качества государственных услуг.

### **Список источников**

- 1.Артюхин Р. Е. Развитие Казначейства России: от кассового обслуживания к бухгалтерскому учету организаций сектора государственного управления РФ // Московский финансовый форум. – 2016 – № 9. – С. 36-37.
- 2.Вычугжанин А.Л. История казначайской системы Тюменской области. – Тюмень: Слово, 2005.
- 3.Иванова Н.Г., Маковник Т.Д. Казначайская система исполнения бюджетов. – СПб: Питер, 2001.
- 4.История денег. Казначайская система России (часть 2). // URL: <https://bujet.ru/article/243707.php>
- 5.Лагутин И.Б. Государственный финансовый контроль в Российской империи в первой половине XIX века. Курск: Курск. гос. ун-т, 2006. 131 с.
- 6.Начинкин Д.Б. Эволюция казначайской службы в России // Финансы. 2002. № 5. С. 18-20.
- 7.Нестеренко Т. Г. Казначайская система как инструмент эффективного управления государственными финансами //Финансы. – 2016. – № 5. – С. 36-38.
- 8.Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <http://www.roskazna.ru>
- 9.Планы и отчеты // Официальный сайт Казначейства России. URL: <http://www.roskazna.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety>
10. Сравнительный анализ функций казначайских органов разных стран. // URL: <https://bujet.ru/article/69253.php>

### **Сведения об авторе**

**Мажаров Николай Викторович**, преподаватель, Ставропольский государственный аграрный университет, Ставрополь, Россия

### **Information about the author**

**Mazharov Nikolay Victorovich**, teacher, Stavropol State Agrarian University