

Віра СТОЯН

ЕВОЛЮЦІЯ ІНСТИТУТУ КАЗНАЧЕЙСТВА: ВИТОКИ ТА СТАНОВЛЕННЯ

Розглянуто еволюцію державних скарбниць з часу їх зародження до сьогодення. Проведено аналіз повноважень фінансових установ у різні історичні епохи.

На основі набутого досвіду, глибокого і системного аналізу пройденого шляху, виявлення й узагальнення недоліків і помилок минулого та відповідно до вимог сьогодення людство намагається окреслити траєкторію свого поступального руху до часу прийдешнього.

Тому, історичне пізнання, яке виконує в суспільстві інтелектуально-пізнавальну, світоглядну та практично-політичну функції для вирішення завдань формування самосвідомості майбутньої національної еліти, – тематика, яка є повсякчас актуальною. Звертаючись до минулого, ми ставимо собі за мету у заплутаному лабіринті історичних подій виокреслити ті з них, які відстежували б еволюцію державних скарбниць від моменту їх створення до сучасних днів.

Наявність інституту казначейства є об'єктивною закономірністю будь-якого державотворення. Для вирішення стратегічних завдань, виконання своїх функцій держава повинна мати достатньо ресурсів (фінансових, матеріальних, сировинних тощо). А тому вона створює відповідні фінансові структури, які забезпечували б реалізацію її функцій та завдань на кожному історичному етапі розвитку.

Залежно від обставин історичного розвитку, побудови державного устрою ці структури називають по-різному: “казна”, “казначейство”, “скарбниця” тощо. Але основне їх

призначення – зберігання матеріальних цінностей і фінансових ресурсів держави.

Термін “казначейство” походить від поняття “казна”, що в перекладі з англійської (the treasury) означає скарб або цінність. Скарбом, як відомо, є те (речі чи предмети), без чого не може обійтися людина чи функціонувати держава. Іншими словами, скарбом можна вважати блага, які складають найвищі приватні чи суспільні цінності.

У різні історичні епохи були свої цінності. Для первісної людини, яка займалася, в основному, полюванням, рибальством, збиранням плодів, найбільшою цінністю були дари природи. Вони дозволяли їй вижити серед дикої природи. На рубежі III–II тис. до н.е. у північній частині Європи символом багатства була велика рогата худоба, яка й стала першим засобом платежу. Найбільшим скарбом Стародавнього Китаю вважався шовк, яким торгували з багатьма державами світу. Дуже цінувався і дорогий порцеляновий посуд, технологію виробництва якого тримали у великій таємниці. Найбільшим скарбом у стародавній Африці, Америці й Океанії були мушлі молюсків, у древній Ісландії – риба.

Перше письмове тлумачення казни дав древньоіндійський мислитель Каутілья у політико-економічному трактаті “Артхашастра” (санскр.; букв. – наука про вигоду, про практичне життя). У рукописі зазначалося,

що казна – це багатство держави, до якого належить, крім детально перерахованих доходів, золото, коштовне каміння й метали, а також усі види сільськогосподарської продукції [1].

Каутілья виділяв окремою статтею останній вид доходів, оскільки в ті часи казна поповнювалась в основному від загарбання й пограбування нових земель. А тому, потрібно було мати постійно діюче, добре організоване військо. Як зазначалось у праці, саме військо і казна є найважливішими інструментами для управління державою, тому вони мають бути під безпосереднім контролем її керівника.

У сучасній економічній літературі можна зустріти тлумачення поняття “казна” у широкому та вузькому розуміннях. Зокрема, Велика Радянська Енциклопедія дає таке визначення казни:

- у широкому розумінні – це сукупність фінансових ресурсів держави, коштовностей і матеріальних цінностей, які акумулюються і використовуються через міністерство фінансів або інший спеціальний фінансовий орган (в умовах централізованих держав);
- у вузькому – сховище грошей, дорогоцінностей та інших матеріальних цінностей ханів, царів, великих і удільних князів, монастирів тощо (у докапіталістичних формаціях) [2, 527].

Фінансовий словник А. Г. Загороднього та В. Л. Вознюка дає таке визначення державної скарбниці: “Спеціальний орган (самостійний чи в окремих країнах у складі міністерства фінансів), що забезпечує збір державних доходів і їх використання згідно з державним бюджетом, а також здійснює управління державним боргом, емісією скарбничих (казначейських) білетів та цінних паперів” [3, 437].

Історично казначейство виконувало такі функції: збереження багатства дер-

жави; стягнення податків, зборів, мита та виділення коштів на державні потреби; емісія грошей, чеканка монет; облік фінансових операцій із зазначенням дати, характеру та кінцевого призначення платежів; випуск внутрішніх і зовнішніх боргових зобов'язань; збереження акцій фінансових монополій, а також вкладів населення.

Сучасне казначейство має глибокі історичні корені. Свої витоки бере ще з глибокої сивини – IV тис. до н. е., коли зароджувались перші держави Стародавнього Сходу – Єгипет, Індія, Месопотамія. Для утримання війська, захисту інтересів держави та своїх інтересів монархи створювали державний скарб.

Головними джерелами наповнення скарбу були:

- податки, які спочатку стягувалися натурою (худобою, зерном), а пізніше грошима у вигляді злитків срібла, металевих брусків;
- доходи від війн і пограбування колоній у фіскальній, торговій, лихварській сферах;
- доходи від експлуатації та продажу рабів, торгівлі шовком, чаєм, фарфором, бавовною, коштовностями.

За рахунок державного скарбу утримувалося військо, велось будівництво протиповеневих гребель, іригаційних споруд, каналів, храмів, палаців. Кошти державного скарбу використовувались для ведення дворового і храмового господарства, створення бойової техніки та спорядження, фінансування розвитку ремесел, торгівлі, сільського господарства.

Традиції державного скарбу України зародилися ще за часів Київської Русі (882–1240 рр.), яка з кінця IX до другої половини XI століть була однією з найбільших і наймогутніших держав середньовічної Європи. Одним із перших прообразів вітчизняного казначейства можна вважати княжу казну.

У збірці норм давньоруського законодавства, яка відома під назвою “Руська правда” (XI ст.), вперше згадується про княжу казну Ярослава Мудрого.

У той час ще не було чіткого розмежування між особистою власністю князя та власністю держави, що породжувало безконтрольність у витрачанні коштів, ослаблювало фінансову систему держави.

Доходи княжої казни формувалися, в основному, від сплати населенням данини. Важливим джерелом державних доходів було мито на державних кордонах та торговельне мито у містах. На потреби держави встановлювались також натуральні повинності (відробітки): будівництво доріг, мостів, робота на греблях тощо. Окрім цього до княжої казни надходила воєнна здобич та дарунки князям.

У роки Запорізької Січі (кінець XV ст. – 1775 р.) державні фінанси підпорядковувалися гетьману і були невіддільні від його приватного господарства. Тоді й було організовано січовий (військовий) скарб, доходи якого за часів Б. Хмельницького становили сотні тисяч золотих.

Варто зазначити, що фінансова система Запорізької Січі сформувалась під впливом бюджетно-фіскальних інститутів польської, київської удільно-вічової й литовської доби в Україні. На зразок скарбниці Литовського князівства в Січі скарб був сховищем не тільки грошей, а й різних цінностей, які надходили в розпорядження кошового отамана та козацької ради. Скарб слугував також складом військових клейнодів та оздоб, вогнепальної зброї та бойових припасів [4, 99–100]. Таким чином, січовий скарб функціонував як касовий центр виконання запорізького бюджету, тобто як державна скарбниця, куди надходили доходи, не витрачені за місцем їх одержання.

Важливим джерелом наповнення січового скарбу була військова здобич і допо-

мога зацікавлених у запорізькій військовій силі польських і російських монархів. Січовий скарб наповнювався золотом і сріблом, дорогим посудом і зброєю, цінними тканинами й килимами, кіньми й худобою, здобутими козаками на війні з турками, татарами й поляками. Монархи й гетьмани періодично посиляли на Січ гроші, провіант, різне спорядження як платню за військову службу козаків. Проте епізодичне надходження цінностей, здобутих в результаті військових дій і допомоги зацікавлених сторін, було дуже непевним джерелом доходів.

Значні кошти до січового скарбу надходили від промислової експлуатації сільськогосподарських угідь (лісозаготівель, сіножатей, пасовищ, соляних копалень), звіриних і рибних ловів, що мовою фінансової науки має назву доменів. За рахунок доменального господарювання коша, куренів й окремих козаків значно поповнювався скарб Запорізької Січі.

Із занепадом натурального господарства та розвитком грошових відносин домени поступово трансформувалися у регалії – форму отримання доходу з тих галузей господарської діяльності держави, котрі знаходяться на монопольному становищі з повним або частковим усуненням приватної конкуренції. Обмежена конкуренція січовому й курінному господарству з боку приватних осіб забезпечувалася тим, що кіш здійснював контроль за військовими угіддями та мав монопольне право розподіляти між куренями найприбутковіші з них. Регалії у загальній еволюції фіскальних інститутів можна вважати перехідною формою від доменів до податків.

Важливою статтею наповнення скарбу були доходи від торгівлі. Купці й промисловці, які торгували на Січі, у слободах, селах і зимівниках вносили певну плату до військової скарбниці: помірне – від мір збіжжя, возове – від возів, повідерщина

– від продажу спиртних напоїв відрами, куфвий збір – від кожної привізної бочки (куфи) спиртних напоїв по одній кварти (близько 1 л) або її вартість грошима. Вагомим джерелом доходів запорізьких козаків було “мостове”, тобто плата проїжджих купців, промисловців, чумаків за перевезення по Дніпру та річках у межах Запорозьких Вольностей. [4, 104]. Кошти січового скарбу витрачалися на оплату січової та паланкової адміністрації, утримання церкви і духовенства, послів і на різні військові потреби.

Фінансову сферу козацької держави гетьман спочатку контролював особисто, а з 1654 р. була запроваджена посада гетьманського підскарбія (січового скарбника, або шафара). Підскарбій відповідав за стан фінансів козацького війська, розподіляв податки, встановлював мито, очолював скарбову канцелярія. До складу скарбової канцелярії входили два шафари, два підшафарія та кантаржей (хранитель мір і ваги) з невеликим штатом канцеляристів. Шафар (підскарбій) був підзвітним кошовому та козацькій раді.

Незважаючи на складні умови Визвольної війни середини XVII ст., фінанси козацької держави були добре організовані. Державний скарб успішно виконував покладені на нього функції. Однак неподільність особистих коштів гетьмана і державного скарбу спричиняла негативний вплив на фінансовий стан козацької держави. При усуненні від влади, арешті чи смерті гетьмана важко було відділити його власні кошти від державних, чим одразу ж користалися зацікавлені сторони.

З укладенням у 1710 році гетьманом П. Орликом із запорозькими козаками договору, який отримав назву “Конституція права і вольностей Війська Запорізького” (або Бендерська Конституція), відокремлювався державний скарб від особистих коштів гетьмана і передавався в розпорядження

генерального підскарбія. На цю посаду могла бути обрана лише “людина значна й заслужена, маєтна і добросовісна”. Для утримання гетьмана (“на ранг гетьмана”, “на булаву й особу його гетьманську”) надавалися рангові маєтності й земельні володіння. Важливі скарбничі справи вирішували на зборах старшинсько-козацької ради (парламенту) [5, 63–64].

У Конституції дається визначення військової скарбниці як державного скарбу і фінансів у гетьманській державі. Таким чином, сам факт існування військового скарбу підтверджує державний статус Січі як громадського суспільства з відокремленням військових (державних) фондів від індивідуально-приватної власності. З віком, втративши здоров'я і здатність козакувати, запорожець просив товариство виділити належну йому частину спільного військового скарбу. В такий спосіб узгоджувались і примирялись колективні й індивідуальні засади запорозького суспільного устрою, поєднання вигод приватного господарства з необхідністю централізованого задоволення суспільних потреб [4, 110].

Державний скарб за козацької доби залишався під контролем російського уряду. Царський указ 1754 р. вимагав подавати точні відомості про доходи та видатки українського скарбу. Спеціальні інструкції регулювали діяльність двох генеральних підскарбіїв, один з яких обов'язково був росіянином. Зі скасуванням у 1764 р. гетьманства фінансова система України була об'єднана з фінансовою системою Російської імперії.

У Росії згадка про казначейство вперше зустрічається у XV ст. Вже тоді княжа казна, яка знаходилась у Кремлі на казенному дворі, набула значення центрального фінансового відомства. Документи, що зберігалися у казні, у XVI ст. склали основу так званого царського архіву й інших державних архівів.

Казенні двори стали першими державними установами російського середньовіччя, початком системи централізованого управління Російською державою [6].

За наказом царя Олексія Михайловича у XVII ст. був створений Рахунковий приказ – вищий фінансово-контрольний орган. До нього надходили недоїмки минулих років і залишки від асигнованих різним відомствам сум.

Прикази були створені не тільки у столиці, а й по всій території, та виконували роль посередника між верховною владою царя й управління на місцях. “С развитием государственной деятельности каждое новое дело вело к учреждению нового приказа, и число приказов увеличивалось все более и более” [7, 72]. Вони являли собою систему державних установ, які збирали та витрачали гроші на потреби окремого приказу. У випадку нестачі грошей їх могли позичати в іншого приказу. Фінансовий стан не підлягав розголошенню.

Організація приказів не передбачала кількісного обмеження, а отже, мало місце дублювання кола питань новоствореного приказу, які могли вирішуватися вже діючим приказом. Усі питання в межах приказу вирішувала одна особа, що породжувало прояви бюрократії, свавілля, хабарництва. Разом з тим, система особистих доручень не сприяла розвитку зацікавленості у державних справах. Постійне зростання державних потреб у Московській державі вимагало збільшення фінансових ресурсів для їх задоволення. Потреби покривалися новими податками, які “начали затруднять финансовые отправления древней России” [7, 29].

Наповненням та збереженням царської казни займався казенний приказ, у якому «сложена казна царская, сосуды золотые и серебряные, и множество всякого рода дорогих материй, всякая долговая казна, из которой берут на разные надобности осо-

бам царского дома и на жалованья всякого чину людям...” [7, 22].

Приказна система державного управління, яка проіснувала до кінця XVII ст., була складною і заплутаною: не було єдиних правил складання кошторисів, не визначався підсумковий бюджетний баланс, був відсутній контроль за надходженням та використанням коштів.

На початку XVIII ст. стала нагальною необхідністю реформа центральних державних установ. Структура системи державного управління зазнала низки послідовних перетворень – спочатку Боярська дума стала Ближньою канцелярією, а у 1711 р. – Урядовим сенатом. Сенат був першим у Росії органом колективного управління фінансами, який займався наповненням казни, затвердженням нових податків та монетними справами.

У 1717–1722 рр. на базі діючих до цього приказів утворилися колегії, які стали прогресивними управлінськими державними установами. Центральною ідеєю їх функціонування було колегіальне прийняття як управлінських, так і рішень за результатами обговорення будь-якої справи. Принцип колегіальності давав змогу приймати обґрунтовані та виважені рішення. А можливість обдарованих і компетентних членів колегії просуватися службовими сходами сприяла розвитку ініціативи та зацікавленості у державницьких справах.

Серед петровських колегій (колегії були створені за указом Петра I) особлива увага приділялася камер-колегії, мануфактур-колегії, берг-колегії, комерц-колегії, ревізійно-колегії та штатс-конторі. Коло їх завдань було окреслене вирішенням найважливіших питань того часу. Так, управління фінансами здійснювала камер-колегія. Справами, пов'язаними з розвитком промисловості й торгівлі, керували мануфактур-колегія, берг-колегія та комерц-коле-

гія. Ревізіон-колегія перевіряла діяльність інших колегій. Ці установи мали узгоджено функціонувати та підтримувати одна одну у вирішенні складних завдань.

Першим президентом камер-колегії у 1717 р. був призначений князь Дмитро Михайлович Голіцин. Згодом була створена Малоросійська колегія, у роки функціонування якої (1722–1727 рр.) було встановлено контроль над фінансами України. Для контролю за гетьманськими фінансами запровадили посади не одного, а відразу двох підскарбіїв – росіянина та українця.

У 1719 р. Петро I підписав законодавчий акт “Учреждение и регламент камер-колегии”. Регламент мав 26 пунктів і, як більшість указів та актів того часу, був складений не досить чітко та систематизовано. Перед камер-колегією ставились такі завдання, реалізація яких робила її органом вищого управління та контролю над усіма доходами держави. Вона мала піклуватися про економічний розвиток країни та безпосередньо управляла державними зборами. Без сумнівів, вона була прообразом сучасного Міністерства фінансів.

У 1722 р. верховним органом фінансового управління став Сенат. До його складу входили: камер-колегія, що відала державними доходами без права встановлення нових податків; підпорядкована їй штатс-контора – колегія, яка відповідала за використання видатків, і ревізіон-колегія з контрольними повноваженнями, до якої наприкінці року всі установи мали подавати звіти про рух коштів [8, 67].

У 1731 р. Петро I видав новий Регламент камер-колегії, котрий регулював її діяльність аж до ліквідації. Це знаменувало обмеження прав уряду щодо організації державного управління фінансами в межах окремої самостійної установи. З двох центральних завдань – володіти інформацією та управляти усіма грошовими доходами

держави, друге завдання – управляти – було викреслене з кола обов'язків камер-колегії. Усе це вказувало на необхідність змін у фінансовому управлінні.

Катерина II видала указ, де були окреслені завдання щодо фінансового управління взагалі та камер-колегії зокрема. Президентом камер-колегії у 1764 р. став князь Б. А. Куракін – довірена особа імператриці.

Окрім організації збору доходів, на камер-колегію покладалося складання витратної частини бюджету по відомствах штатс-контори, ревізія доходів і витрат спільно зі штатс-конторою і ревізіон-колегією, керівництво місцевими фінансовими установами, сприяння розвитку продуктивних сил країни.

Згодом виявилось, що другий регламент поставив діяльність камер-колегій у надто вузькі рамки, позбавив цю діяльність державного значення. А фінансова автономія окремих територій і відомств порушувала принцип єдності камерального устрою, управління і звітності. Для вищого управління фінансовими справами потрібно було створити особливий орган на принципово нових засадах. Ставилася мета довірити управління державними фінансами одній особі [5, 81]. Таким чином, у процес управління вводилося нове на ті часи міністерське начало.

У 1775 р. для управління всіма справами, які раніше належали до компетенції камер-колегії, в губернських містах були створені казенні палати.

У 1782 р. їх створили на території сучасної України у складі Чернігівської та Новгород-Сіверської губерній. З утворенням у 1796 р. Малоросійської губернії Новгород-Сіверська казенна палата була ліквідована, а Чернігівська до 1802 р. називалася Малоросійською.

В офіційному документі “Учреждения для управления губерний Всероссийской

империи” казенна палата була представлена як департамент, котрий є злиттям функцій камер-колегії та ревізій-колегії.

До обов’язків казенних палат, які, по суті, почали виконувати функції представництва фінансових органів на місцях, належали: збір доходів у повному обсязі та у визначений час; доставка зібраних доходів до визначених місць; витрачання коштів у межах асигнувань, передбачених для губернії; облік усіх доходів і видатків державних установ губернії; зберігання грошових коштів, що надходили до казни; складання щорічних реєстрів про доходи та видатки кожного повіту губернії; доведення відомостей про доходи та витрати губернії до відома державного казначея, а також суворе спостереження за тим, щоб у губерніях не стягувалися з населення будь-які додаткові збори.

Для прийому та зберігання грошових коштів, котрі вносилися до казни, була створена посада губернського казначея (скарбника), якому підпорядковувався повітовий казначей (скарбник). Повноваження губернських і повітових казначеїв були уніфіковані єдиною інструкцією, в якій чітко визначався предмет і сфера їх діяльності, порядок прийому платежів, зберігання та видачі коштів тощо. Повітові казначеї частину казенних коштів залишали місцевим органам, а частину відсилали до комісаріату та адміралтейства.

Усі ці нововведення були спрямовані на вирішення одного важливого завдання – формування єдиної фінансової системи Росії. Повною мірою було упорядковано облік і звітність, що дозволило скласти більш реальний бюджет (табелі державних доходів і видатків).

Однак упорядкування рахівництва ще не означало покращення фінансового господарства. В цілому задовільний фінансовий стан у державі підтримувався за рахунок періодичної емісії грошових знаків.

У результаті надмірна їх емісія призвела до ще серйозніших економічних та фінансових ускладнень. Сфера управління державними фінансами вимагала змін.

У 1797 році імператор Павло запровадив посаду державного казначея (скарбника), на яку призначив А. Васильєва. На той час фінансове управління у державі здійснювалося казенними палатами, а відтепер – під наглядом державного казначея.

Характерною особливістю управління фінансами XVIII ст. була так звана спеціалізація доходів, коли певну статтю доходів закріплювали за окремою статтею видатків. Для задоволення будь-якої нової потреби доводилось або запроваджувати новий вид податку, або ж збільшувати ставку наявного, заздалегідь визначаючи напрями спрямування коштів.

У 1802 р. імператор Олександр I видав указ про створення міністерств, котрий започаткував нову еру вищого устрою та управління в Росії. Було прийнято досить прогресивне рішення організувати процес управління на принципово нових засадах. Міністерська система державного управління хоч і зазнала значних змін, проіснувала до наших днів. Того ж року було реформовано Сенат, який став вищим судовим і контролюючим органом у системі державного управління.

Одночасно зі створенням міністерства фінансів була заснована посада міністра фінансів. З її запровадженням відбувся суттєвий перерозподіл обов’язків у фінансовій галузі. Саме до міністра фінансів фактично перейшли функції вищого управління державними фінансами, а державний казначей остаточно визначився як головний рахівник країни.

Деякий час паралельно з міністерством фінансів продовжує функціонувати й державне казначейство, до компетенції якого належить формування доходів бюджету та

здійснення видатків. Разом з тим, між цими двома органами не було чіткого розмежування повноважень у сфері державних фінансів. У результаті значні суми бюджетних коштів не охоплювалися бухгалтерським обліком і державним контролем. Застарілий порядок перерахування грошей не прямим кредиторам, а відомствам, і до того ж заздалегідь і великими сумами, призводив до утворення значних залишків бюджетних коштів на рахунках відомств.

За умови, коли державна казна зазнавала великих збитків від знецінення асигнацій, уряд змушений був прийняти відповідні заходи для стабілізації грошового обігу, погашення урядового боргу. Реформування фінансової системи Росії проводилось на основі знаменитого “Плану фінансів”, розробленого у 1810 р. російським графом М. М. Сперанським за підтримки професора Н. С. Мордвінова. Цей документ, який опирався на ідеї європейських економістів, визначив головні принципи бюджетного законодавства і бюджетного процесу держави та одночасно став першим у Росії розписом бюджету.

Для виведення Росії з кризи пропонувалося: вилучити з обігу асигнації і сформувати капітал для їх погашення шляхом продажу ненаселених державних земель і внутрішніх позик; зменшити видатки всіх державних відомств і встановити жорсткий контроль за ними; розвивати внутрішню і зовнішню торгівлю; встановити нові види податків.

За “Планом фінансів” передбачалося провести грошову реформу шляхом вилучення і знищення всіх раніше випущених асигнацій, а також створити новий емісійний банк з достатнім запасом срібла для забезпечення банкнот, які планували випустити в обіг. Однак відсутність на ринку вільних капіталів довготермінового характеру, зростання дефіцитності бюджету, не-

вдалих перехід до облігаційної форми позики зумовили провал грошово-кредитної реформи М. Сперанського.

За пропозицією Д. Гур'єва, який обіймав посаду державного казначея, імператор Олександр I видав указ від 2 лютого 1821 р. про створення у складі Міністерства фінансів Департаменту державного казначейства, якому підпорядковувались усі центральні і місцеві фінансові структури. Його головними завданнями були: контроль за рухом коштів – за надходженням та витрачанням коштів усіх казначейств; ведення обліку всіх надходжень та витрат держави [5, 81].

У 1822 р. у Санкт-Петербурзі було створено Головне казначейство Росії, до функцій якого належали: прийом, зберігання та видача коштів на покриття видатків на утримання центральних установ і виплати усіляких допомог із бюджету фізичним особам, а також облік цих коштів. Одночасно були створені губернські і повітові казначейства.

З метою поліпшення виконання кошторисів застосовувався порядок видачі сум безпосередньо з казначейств, що були розташовані за місцезнаходженням розпорядника. Це дало змогу ліквідувати наявну систему перекидання грошей із повітових казначейств до Головного і навпаки. Усі зібрані доходи надходили на єдиний рахунок у державному банку. Департамент державного казначейства відповідно до нових правил, затверджених у 1830 р., мав щомісячно надавати державному контролеру “генеральний звіт” щодо надходження державних доходів і здійснення видатків по всіх касах імперії.

Таким чином, у Російській імперії складалася чітка структура органів казначейства – від центрального (Головного казначейства Росії) до місцевих (губернських і повітових казначейств), які підпорядкову-

валися Департаменту державного казначейства та Казенній палаті. Саме у цей період розпочинається становлення системи державного казначейства, запровадження казначейської системи касового виконання бюджету.

У другій половині XIX ст., за часів правління Олександра II, у Росії продовжується реформування фінансової системи у напрямку раціоналізації бюджетного процесу і ведення бюджетного господарства. Для вдосконалення бюджетного процесу імператор Олександр II затвердив "Правила про складання, розгляд, затвердження та виконання державного розпису і фінансових кошторисів Міністерств і Головних управлінь".

Міністерства і Головні управління повинні були щорічно складати кошториси доходів і видатків відповідно до затверджених форм. На основі кошторисів Міністерство фінансів формувало державний розпис доходів і видатків, який у 1862 р. став відкритим і підлягав опублікуванню.

Разом з тим, відбулася централізація фінансових ресурсів шляхом реалізації принципу єдності каси, що суттєво змінила процес виконання бюджету. Відтепер усі доходи держави зосереджувалися в касах казначейських установ, на які покладалися також функції щодо здійснення видатків відповідно до затверджених у встановленому порядку кредитів.

Варто зазначити, що реформи 1860–1870-х рр. спричинили безпосередній вплив на всю систему управління державними фінансами у Росії. Вони дозволили значно посилити контроль за бюджетними коштами, зміцнити місце казначейства у фінансовій системі імперії. Принцип єдності каси закріпив зростаючу роль податків у формуванні бюджету та регулюючу функцію бюджетно-податкової політики в економіці. Разом з тим, була вирішена проблема

територіальної нерівномірності розподілу надходжень і платежів.

Міністерство фінансів отримало можливість використовувати залишки коштів, зосереджені в одних касах, для покриття недоїмок в інших. А казначейство сформувалося як єдина система виконавчих органів влади. Паралельно зі зростанням ролі державного бюджету розширюються функціональні обов'язки і права Департаменту державного казначейства. Діяльність губернських і повітових казначейств знаходилась під жорстким контролем центральних і місцевих органів влади. Зважаючи на важливість для держави казначейської системи, у 1895 р. було збільшено кредити на утримання казначейств.

Одночасно зі зростанням значення і розширенням функцій казначейства все більшу роль у виконанні бюджету відігравали банківські установи і, зокрема, створений у 1860 р. Державний банк. У 1896 р. відбулося офіційне злиття казначейських кас з банківськими, й органи казначейства почали виконувати функції, притаманні банківським установам. Спочатку це були найпростіші операції щодо надання послуг населенню, такі як: розмінювання монет, купівля та продаж білетів державного казначейства, виплата відсотків з цінних паперів, перевідні операції фізичним і юридичним особам, прийом і виплата грошей за рахунок установ державного банку тощо.

На початку XX ст. у зв'язку зі зростанням доходів і видатків держави, ускладненням фінансової системи посилювалося значення казначейства, розширилася його структура. На той час налічувалося понад 700 установ, які підпорядковувались відповідним казенним палатам.

Крім суто банківських операцій казначейства забезпечують: надходження й зберігання доходів; здійснення видатків; ведення обліку руху державних коштів;

продаж гербових марок, бланків, свідоцтв, патентів. Казначейство починає активно працювати в сфері державного кредитування. Через його установи здійснюється оплата асигнівок, а також надання комерційних кредитів (від імені держбанку і у випадку, якщо у даній місцевості відсутня банківська установа). Значно зростає обсяг операцій щодо купівлі-продажу цінних паперів.

Спроби побудувати бюджет України на основі власної державності було зроблено у 1917–1920 рр., коли Центральна Рада намагалася унезалежити фінанси України від фінансів Росії. Повний бюджет було побудовано тільки за часів Гетьманату Павла Скоропадського (29 квітня 1918 р. – 14 грудня 1918 р.). Формування бюджету було завданням Міністерства фінансів і безпосередньо створеної при ньому Бюджетової комісії, до складу якої увійшли представники Міністерства фінансів, державного контролю, зацікавлених відомств і представники науково-економічних кіл. У червні 1918 р. уряд ухвалив Правила про порядок розгляду державного бюджету і фінансових кошторисів на 1918 р. За відсутності нових законів юридичною основою у формуванні бюджету Української держави стало бюджетове право Російської імперії, що складалося із загальних кошторисних правил і правил про порядок розгляду державного розпису доходів і видатків та про асигнування зі скарбу видатків, не передбачених розписом [9, 129].

Зведений бюджет Української держави в ті часи навряд чи можна вважати загальновизнаним із фінансово-економічної точки зору державним бюджетом. Він був радше зведенням кошторисів за державними доходами і видатками, мав ознаки виконавчого кошторису. На його недосконалість вплинули й несприятливі соціально-політичні та фінансово-економічні умови, за яких він

складався. Дефіцит бюджету покривався випуском серії білетів державної скарбниці й іншими кредитними операціями. Незважаючи на те, що йому були притаманні риси виконавчого кошторису, він, за словами тодішніх економістів, мав “велику близькість до дійсних витрат і вplat до скарбниці” [10, 55–59].

З утворенням у 1922 р. СРСР було створено єдиний бюджет, до складу якого включалися бюджети союзних республік. Зміна політичної орієнтації у державі, відхід від загальносвітових цивілізованих шляхів соціально-економічного розвитку відобразилися на системі виконання бюджету.

Відповідно до Декрету Ради Народних Комісарів від 4 травня 1919 р. Департамент державного казначейства та його місцеві органи було приєднано до установ Народного банку РРФСР (після утворення у 1922 р. СРСР – Держбанку СРСР). На їх основі у банках створили кошторисні відділи з обслуговування центральних державних і місцевих установ. Відтак, відійшли від практики виконання бюджету через систему казначейських органів.

Після проголошення у 1991 р. незалежності та побудови економіки ринкового типу розпочався період відродження системи казначейських органів в Україні. Важливим завданням на цьому етапі став вибір найприйнятнішої з точки зору доцільності та можливості використання в українській практиці моделі казначейської системи касового виконання бюджетів.

Таким чином, відстеження еволюції державних скарбниць від моменту їх заснування до теперішніх днів, критичний аналіз їх функціональних повноважень у різні історичні епохи дозволяє глибше зрозуміти сутність цієї фінансової інституції, визначити стратегію розвитку сучасного казначейства у контексті загальної концепції розвитку державних фінансів в Україні.

Література

1. Татарников Е. А. *История экономических учений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://be5.biz/ekonomika/i004/index.htm>*
2. *Большая Советская Энциклопедия (в 30-ти томах). Т.11 / Гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Советская Энциклопедия, 1973. – С. 527.*
3. Загородній А. В., Вознюк Г. М., Сможенко Т. С. *Фінансовий словник. – 4-е вид., випр. та доп. – К.: Т-во “Знання”, КОО; Л.: Вид-во “Львів” Банківського ін-ту НБУ, 2002. – С. 437.*
4. Андрущенко В. Л., Федосов В. М. *Запорозька Січ як український феномен. – К.: Заповіт, 1995. – С. 99–100.*
5. Булгакова С. О., Колодій О. Т. *Історія казначейської справи: Навч. посіб. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2002. – С. 63–64.*
6. Леонтьев А. К. *Образование приказной системы управления в Русском государстве. – М., 1961.*
7. Соловьев С. М. *История России с древнейших времен: Соч. – Т. 13. – М.: Мысль, 1991.*
8. Лунден И. Л. *Государственные финансы в эпоху Петра I // Финансы. – 2007. – № 12. – С. 67.*
9. Шаварина М. П. *Історія фінансів: Навч. посіб. – Тернопіль, 2006. – С. 129.*
10. Гай-Нижник П. П. *Бюджет Української держави за Гетьманату Павла Скоропадського // Фінанси України. – 2001. – № 8. – С. 55–59.*