

ФИНАНСЫ



ИЗДАЕТСЯ С 1926 ГОДА

8 2020

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ДОЛГОВОЙ
УСТОЙЧИВОСТИ
ГОСУДАРСТВА**

с. 11

**О ВВЕДЕНИИ
ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ
СТАВКИ НДФЛ**

с. 25

**В.Г. ОЙКИН:
ПРОЕКТ ПОВЫШЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ
ГРАМОТНОСТИ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ
РАССЧИТАН НЕ НА ОДИН ГОД**



Повышение бюджетной грамотности населения: опыт Саратовской области

В.Г. Ойкин, первый заместитель председателя Правительства Саратовской области – министр финансов Саратовской области, кандидат экономических наук

В последние годы в обществе формируется запрос на активную гражданскую позицию. Население проявляет все больше желания участвовать в решении социально важных проблем и своих населенных пунктов, и государства. С другой стороны, власть также заинтересована в привлечении граждан к обсуждению этих вопросов. Только так может быть достигнуто доверие к ее действиям по управлению общественными ресурсами. На необходимость вести открытый и честный диалог с населением, поддерживать инициативы граждан указывал Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации еще в 2016 г. [1].

Представляется очевидным, что для выстраивания такого диалога требуется понимание гражданами задач и функций государственного бюджета, своих прав и обязанностей по отношению к нему.

К настоящему моменту в России созданы определенные предпосылки для решения этих задач. В первую очередь, достигнуты значительные успехи в обеспечении граждан информацией о бюджете, функционирует множество специализированных сайтов подобной направленности как на федеральном уровне, так и в регионах, включая Саратовскую область.

Одновременно расширяются формы участия граждан в принятии бюджетных решений – от публичных слушаний по бюджету до различных моделей инициативного бюджетирования. Последовательно создается законодательная база для этого.

В то же время открытие в условиях цифровизации все большего массива бюджетных данных, наличие даже самых эффективных процедур взаимодействия государства и гражданина еще не гарантируют активного общественного участия. Одной из ключевых



проблем является отсутствие у представителей общественности достаточных знаний для понимания представляемой информации о бюджете и, что немаловажно, практических навыков пользования ею.

В отличие от зарубежных стран Россия имеет небольшой опыт в реализации инициатив по повышению бюджетной грамотности населения. Сегодня образовательные программы в сфере государствен-

Таблица 1

Комплекс основных мероприятий по повышению бюджетной грамотности населения в Саратовской области в 2017–2019 гг.

№ п/п	Наименование мероприятия	Количество
1	Образовательно-просветительские мероприятия для школьников и педагогов общеобразовательных учреждений Саратовской области	245
2	Просветительские мероприятия среди молодежи и взрослого населения	218
3	Образовательно-просветительские и информационно-консультационные мероприятия для представителей бизнеса (просветительские семинары, коуч-сеты, образовательные сессии и др.)	16
4	Издание информационно-аналитических и учебно-методических материалов по направлению «Бюджетная грамотность»	64
5	Информационно-просветительские мероприятия по повышению бюджетной грамотности в сети Интернет и СМИ	30
6	Информационно-образовательные мероприятия для государственных и муниципальных служащих, специалистов учреждений (программы повышения квалификации и профессиональной переподготовки, просветительские семинары, семинары-совещания и др.)	31

ных и муниципальных финансов реализуются в рамках принятой в 2017 г. Концепции развития бюджетной грамотности в Российской Федерации [2].

Саратовская область, уже имея успешную практику на ниве повышения финансовой грамотности населения, включилась в это движение в том же году наряду с тремя пилотными регионами России. Совместно с научным сообществом мы сформировали комплекс мер, отработали механизмы и формы взаимодействия с гражданами. Региональный проект повышения бюджетной грамотности рассчитан не на один год и получил статус мероприятия государственной программы Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления».

Сегодня проект охватывает различные целевые группы, к

обучению которых применяется дифференцированный подход. В первую очередь, это школьники и студенты – наше будущее экономически и общественно активное население. Формирование социально ответственной позиции у молодежи невозможно без знания важнейшей составляющей государственной политики – бюджета.

Проводниками этих знаний являются представители профессионального сообщества, педагоги по профильным дисциплинам, подготовленные нами тьюторы, которые адаптируют информацию для облегчения понимания бюджетного процесса и привлечения внимания общества к вопросам государственных финансов.

Проводятся мероприятия по формированию базовых

знаний у представителей территориальных общественных самоуправлений, бизнес-сообщества и других организаций, привлекающих в своей деятельности бюджетные средства.

Также взрослую аудиторию составляют руководители и специалисты различных уровней государственного и муниципального управления – от работников местных администраций и финансовых служб отраслевых министерств до глав муниципалитетов и депутатов представительных органов. Они по долгу службы принимают определенные управленческие решения и несут ответственность за их последствия. Здесь, как нигде, важны компетенция и профессионализм.

За 3 года на территории области в общей сложности реализовано порядка 600 образовательно-просветительских программ (табл. 1), которыми было охвачено более 20 тыс. человек. Это только те, кто непосредственно принял участие в различного рода мероприятиях. Также организованы выпуск и распространение информационных материалов бюджетной направленности – листовки для разных групп населения, аудио- и видеоролики, публицистические статьи в средствах массовой информации (СМИ) и др.

Повысить заинтересованность в получении информации по бюджетным вопро-

сам позволяют разнообразные конкурсы. К 100-летию финансовых органов региона в 2018 г. для студентов высших учебных заведений Саратовской области был проведен конкурс эссе «Государственный бюджет – важнейшее звено финансовой системы». Конкурсантам предлагалось найти цитату или афористическое высказывание одного из известных людей по теме конкурса и раскрыть их основную идею, оперируя знаниями о бюджете и иллюстрируя примерами из общественной жизни или личного социального опыта.

Традиционным является региональный конкурс «Бюджет для граждан», аналогичный федеральному, призванный содействовать распространению лучшей практики представления бюджета в доступном и понятном формате. В 2019 г. для участия в конкурсе поступило 27 заявок по четырем номинациям: «Бюджет и национальные проекты» (3), «Бюджет в стихах» (7), «Бюджетный квест» (12) и «Лучший проект местного бюджета для граждан» (5). Наибольший интерес вызвала номинация «Бюджетный квест», в рамках которой конкурсантами была проявлена творческая активность и представлены для оценки игры, ребусы, шарады, кроссворды, загадки по бюджетной тематике. В основном участие в конкурсе принимала молодежь – студенты финансовых вузов области. Среди юридических лиц участниками стали финансовые органы отдельных муниципальных образований области.

Чтобы получить отклик аудитории, понять, насколько востребована наша информация, как она воспринимается населением, провести «тонкую донастройку» задействованных механизмов, организуем проведение социологических исследований. Территориально они охватывают областной центр, города и сельские поселения области. В репрезентативную выборку включаются представители различных групп населения по половозрастному составу, уровню образования и роду профессиональной деятельности.

Необходимость и актуальность повышения бюджетной грамотности были подтверждены данными мониторинга общественного мнения жителей Саратовской области, проведенного во второй год реализации проекта.

Результаты исследования позволили сделать выводы об отсутствии у граждан достаточных знаний для понимания предоставляемой информации о бюджете и, соответственно, формирования обоснованных предложений властям. Так, по собственной оценке, лишь 6% опрошенных полагают, что хорошо осведомлены о направлениях и объемах расходов государственного бюджета, и 10% – об источниках доходов. Примерно, в общих чертах, направления расходов представляют себе 45%, а источники доходов – 59%. Ничего не знают о целях и объемах расходов 45%, доходов – 28%.

В представлении трети населения (36%) наиболее крупными направлениями расходов бюджетных средств являются оборона, армия, вооруженные силы. Каждый седьмой (15%) считает, что самая большая статья расходов – государственное управление, содержание государственного аппарата. Только менее четверти опрошенных поставили на первое место социальные расходы бюджета – выплаты пенсий и социальных пособий (24%), науку и образование (21%), медицину, здравоохранение (20%). Подобные результаты показали и фокус-групповые дискуссии, участники которых были немало удивлены, узнав, что размеры статей расходов бюджета распределены в другом соотношении.

Две трети опрошенных (66%) считают, что средства государственного бюджета расходуются неэффективно. Увеличение финансирования из государственного бюджета, по мнению жителей области, необходимо следующим сферам: здравоохранение, социальная помощь населению, жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство, дорожное хозяйство, образование.

Бесспорным лидером «перефинансирования» в общественном мнении стали расходы

на государственное управление, деятельность органов власти. О возможности сэкономить на этих расходах заявил 61% опрошенных.

Более приемлемый уровень показали познания опрошенных в области доходов бюджета, несмотря на то что 62% респондентов считают современную российскую систему налогообложения сложной. Почти каждый, кто сумел дать содержательный ответ на вопрос об источниках доходов, назвал в их числе налоги. Чаще других упоминался налог на доходы физических лиц. Отнесли себя к налогоплательщикам 72% опрошенных, 4% затруднились с определением своего статуса.

Важный индикатор бюджетной и налоговой грамотности населения – налоговый вычет при уплате налога на доходы физических лиц. 40% хорошо понимают, о чем идет речь, когда разговор заходит о налоговом вычете. Ничего не слышали ранее про такой инструмент 38% респондентов.

По мнению опрошенных, платить налоги людей мотивируют в равной степени чувство гражданской ответственности и страх перед наказанием. Можно констатировать, что воспитание гражданской ответственности само по себе пока не может быть достаточным для побуждения населения к добросовестной, дисциплинированной уплате налогов. Необходимы действенные санкции и правовое просвещение населения. Находясь перед выбором – платить или не платить налоги, – люди должны хорошо знать и понимать, какое наказание им грозит в случае уклонения от уплаты.

Практически во всех демографических категориях большинство (в целом 63%) придерживается мнения, что налоги надо платить в любом случае и уклоняться от их уплаты недопустимо. Таким образом, социальное одобрение уклонения от уплаты налогов отсутствует как в общественном мнении в целом, так и в отдельных демографических группах.

К сожалению, большинство считает, что у рядовых граждан нет возможностей ни для участия в планировании бюджетных расходов (так ответили 57%), ни для контроля за расхода-

нием бюджетных средств (62%). Чаще всего об этом говорили в областном центре. В меньшей степени проблема касается малых городов и сел, жители которых убеждены, что подобные полномочия у них все же есть. Это объясняется их активным участием в программе поддержки местных инициатив, реализуемой в регионе.

Говоря о доступности сведений о бюджете, около 40% заявили, что легко найдут точную информацию о том, на какие цели и в каких размерах расходуется государственный бюджет. Для 27% ее поиск сопряжен с некими сложностями, а 18% полагают, что не смогли бы найти самостоятельно такие данные. О достаточности информации о бюджете заявили 35% опрошенных, 13% уверены, что ее нет вообще.

При этом более трети респондентов (36%) совершенно не интересуются бюджетной тематикой. Внимание к ней (6%) носит узкоспециализированный характер и связано с профессиональной, учебной либо научной деятельностью, что подтверждается и невысокими показателями посещаемости тематических сайтов. Тем не менее 52% являются пассивными потребителями информации о бюджете – знакомятся с ней, хотя специально не ищут (рис. 1).

Таким образом, потенциальная востребованность подобной информации имеется. Однако, поскольку граждане не желают осознанно и самостоятельно повышать уровень своей компетентности в сфере бюджетных отношений, интерес к ней требуется формировать искусственно, что является необходимым условием для эффективности любых мероприятий по повышению бюджетной грамотности. Высокая степень пассивного интереса к информации о бюджете и бюджетном процессе в обществе дает основание для проведения просветительской кампании не только по группам слушателей, но и массово, с расчетом на широкую аудиторию.

Целью проведенного в 2019 г. аналогичного мониторинга была корректировка направлений работы по повышению бюджетной грамотности с опорой на мнение населения. На основе полученных результатов, с учетом особенностей

в интересах и способах восприятия информации различными группами населения, в последующем был составлен план реализации программы на текущий год.

Анализ показал, что общие знания о сущности бюджетной системы, ее структуре, аспектах функционирования и роли граждан в ней предпочтительно транслировать населению очень компактно, в упрощенной форме и без навязывания. Следует уходить от излишней теоретизации информации и сложных формулировок, а также от большого объема числовых данных.

Приемлемыми представляются такие формы просвещения, как социальная реклама, наглядные печатные материалы в местах массового пребывания граждан (особенно в тематически близких – учреждения социальной сферы, многофункциональные центры (МФЦ), администрация, библиотеки, клубы и т.п.).

Кроме того, трансляция общих знаний о бюджете уместна как вводный элемент при проведении публичных просветительских мероприятий в сфере бюджетной грамотности (курсов, лекций, семинаров). Одновременно целесообразно доводить до аудитории мысль о том, что точная, актуальная, достоверная информация о бюджете, бюджетной системе имеется в свободном доступе в сети Интернет, и при желании ее несложно найти.



Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «Вас лично интересует или не интересует информация о том, из чего формируется и на что расходует государственный бюджет?», в % от всех опрошенных

Гораздо существеннее потребность в знаниях, в дополнительной информации относительно конкретных, прикладных аспектов взаимоотношений граждан и бюджетной системы. В первую очередь, речь идет о статусе граждан как налогоплательщиков, доноров бюджетной системы. Люди отмечают, что сомневаются в правильности начисляемых им налогов. Самостоятельно проверить, рассчитать их очень затруднительно. Еще более сложно доказать что-либо налоговому агенту. Прослеживается рост недоверия населения к фискальной системе вообще и к налоговым органам в частности. Это неблагоприятный сигнал для государства, по-

скольку такое недоверие ведет к снижению налоговой дисциплины, а государству выгодны добросовестные налогоплательщики.

Высокая актуальность темы налогов и налогообложения граждан позволяет выделить ее как одно из отдельных направлений в организации мероприятий по повышению бюджетной грамотности в Саратовской области. При подготовке программ данного направления требуется подходить к потенциальной аудитории дифференцированно и разрабатывать информационные материалы и мероприятия как универсальные, направленные на все население, так и специализированные для отдельных



Рис. 2. Распределение ответов на вопрос «Как Вы считаете, сегодня в нашей стране легко или сложно воспользоваться мерами социальной поддержки из бюджета, положенными разным категориям граждан?», в % от всех опрошенных

категорий граждан – индивидуальных предпринимателей, самозанятых, жителей сельской местности, владельцев моторной техники, молодых семей и прочих категорий, для которых существует особый порядок налогообложения.

Еще одна целевая группа проекта по повышению бюджетной грамотности в Саратовской области – граждане-реципиенты, получатели средств бюджета, которым требуются прикладные знания по вопросам получения бюджетной поддержки различного характера.

Население в большинстве указывает на высокую сложность получения мер социальной поддержки из бюджета, на неориентированность существующей системы оказания такой поддержки на потребителей. Одной из ключевых проблем, по мнению граждан, является отсутствие эффективного механизма информирования о полагающихся им льготах. Для них сложно найти четкую, актуальную и, что немаловажно, доступную для понимания информацию о льготах и о процедуре их оформления (рис. 2).

В связи с этим отдельным направлением работы по повышению бюджетной грамотности в Саратовской области является тема получения бюджетной поддержки в различных жизненных ситуациях. Здесь также предпочтителен дифференцированный подход с выделением отдельных конкретных категорий потенциальных получателей бюджетной поддержки. К таковым, например, относятся малоимущие, семьи с детьми, отдельно – многодетные семьи, инвалиды, ряд категорий пенсионеров, начинающие предприниматели и т.п.

Специфичное направление – участие граждан в различных процедурах принятия бюджетных решений. Треть населения не знает о каких бы то ни было его формах, а об опыте такого участия говорят вообще единицы. Большинство демонстрирует неготовность к нему. Для решения этой задачи необходимы мероприятия как общего, информационно-просветительского, так и прикладного характера. Последние должны быть ориентированы на отдельных представителей населения, обладающих высокой гражданской

и социальной активностью. Это люди, которые с большой долей вероятности морально настроены, практически готовы быть вовлечены в бюджетный процесс. Среди них можно выделить инициативных жителей, представителей территориального общественного самоуправления, общественных советов при различных структурах, молодежный актив в образовательных учреждениях, местных сетевых активистов (блогеров, ведущих пабликов) и др. Этим людям следует вооружать практической информацией: как сформулировать и оформить свое предложение, где зарегистрироваться и т.п.

Выбор конкретных форм повышения бюджетной грамотности должен проводиться дифференцированно, в зависимости от возрастной группы целевой аудитории, места проживания (типа населенного пункта), тематической направленности обучения.

Исследование выявило еще один аспект. В целом ни одна из категорий населения не готова прикладывать более или менее значительные усилия для повышения уровня своей бюджетной грамотности, то есть в подавляющем большинстве население не готово не только платить за эти мероприятия, но и целенаправленно посещать их, если они проводятся на удалении от места жительства, работы или учебы, а также уделять для самостоятельного изучения излишне много

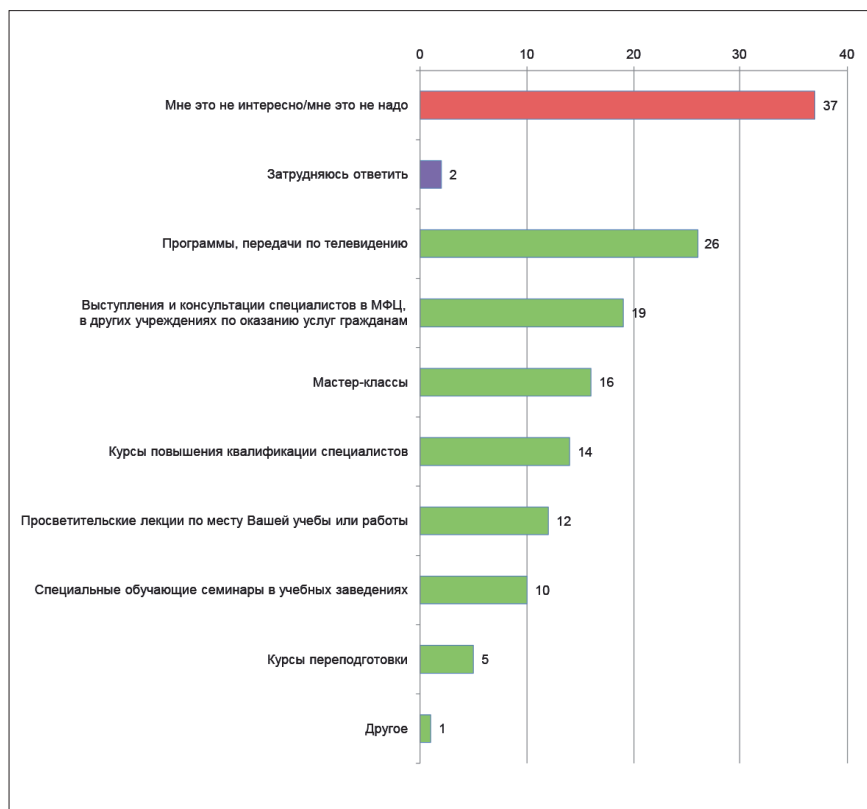


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Какие образовательно-просветительские мероприятия в сфере бюджетной грамотности могли бы Вас заинтересовать?» (допустимо любое число ответов), в % от всех опрошенных

свободного времени (больше, чем требуется для прочтения брошюры, листовки, газетной статьи, просмотра небольшого видеоролика или телесюжета) (рис. 3).

Наиболее лояльно население к заочным формам – передачам на радио и телевидении, социальной рекламе, статьям на новостных сайтах, в социальных сетях, коротким тематическим видеороликам. При этом люди старшего поколения отдают предпочтение телевидению, а более молодые – сети Интернет, в частности мероприятиям в онлайн-режиме.

Кроме того, приветствуется использование информационно-просветительской печатной продукции – газет, брошюр, буклетов, плакатов, листовок, стендов в общественных местах, в том числе по месту жительства – в подъездах и лифтах. При этом важно так организовывать размещение информации, чтобы она не носила спамовый, мусорный характер.

Что касается очных форм, то люди более расположены к обучающим просветительским мероприятиям, если они проводятся по месту жительства, работы или учебы,

а также в общественных местах. Молодежь охотно участвует в обучающих семинарах, курсах, лекциях, мастер-классах. В заочных мероприятиях для данной категории основной упор следует делать на проникновение в социальные сети – специализированные группы, паблики и т.п. Среднюю возрастную группу интересуют курсы повышения квалификации, если они организованы работодателем. Основной же очной формой просвещения для работающего населения остаются выступления и консультации специалистов в МФЦ, в учреждениях по оказанию услуг гражданам и других часто посещаемых публичных местах.

Граждане пенсионного возраста в целом мало настроены на повышение бюджетной грамотности и проявляют интерес только к отдельным конкретным прикладным темам, прямо их касающимся (например, льготы). Вместе с тем есть небольшая группа высокоактивных пенсионеров, которая в поисках дефицитного для них общения готова участвовать в любых очных собраниях, доступных им физически. Целесообразно привлекать к работе со старшей возрастной категорией местные службы (социальные, коммунальные и проч.). Максимально востребована у этой группы печатная продукция персонального использования, а также информация по радио и телевидению.

Учитывая значительную территорию Саратовской области, нами широко практикуются выездные очные формы повышения бюджетной грамотности на местах – в районных центрах, крупных сельских населенных пунктах – кустовые семинары, лекции, мастер-классы, консультации.

Высокий уровень доступности Интернета в регионе позволяет активно использовать дистанционные формы обучения – вебинары, заочные консультации на сайтах организаций-партнеров, в социальных сетях и т.п. Так, в сети Интернет был проведен тематический конкурс среди учащихся образовательных организаций по вопросам бюджетной грамотности, открыты дискуссионные площадки для школьников, студентов, взрослого населения Саратовской области, создан интернет-ресурс «Повышение бюджетной грамотности населения Саратовской области» для различных социальных групп населения.

Важно отметить, что проводимые в области мероприятия в сфере бюджетной грамотности вместе с реализуемыми параллельно проектами по инициативному бюджетированию, финансовому просвещению населения успешно встраиваются в единую систему, которая позволяет получить синергетический эффект за счет расширения аудитории, выявления и использования новых возможностей для продвижения инициатив, связанных с бюджетом.

Подробная информация о проекте повышения бюджетной грамотности населения в Саратовской области, а также информационно-аналитические и учебно-методические материалы размещены в тематическом разделе портала «Открытый бюджет Саратовской области» (<https://minfin.saratov.gov.ru/budget/proekty/byudzhelnaya-gramotnost/o-proekte>).

Надеюсь, опыт Саратовской области будет полезен для организации подобных программ в других регионах России.

Литература:

1. Послание Президента Федеральному Собранию от 01.12.2016. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379> (дата обращения: 20.07.2020).
2. Концепция развития бюджетной грамотности в Российской Федерации. URL: <http://www.mamso.ru/bgs/wp-content/uploads/2017/06/Концепция-развития-БГ-в-РФ.pdf> (дата обращения: 20.07.2020).