

Одобрена на заседании
Рабочей группы Минфина России
по развитию проекта «Бюджет для граждан»
1 марта 2017 г.

Утверждена на заседании
Экспертного совета
по бюджетной грамотности
20 апреля 2017 г.

КОНЦЕПЦИЯ
развития бюджетной грамотности в Российской Федерации

Москва
2017 г.

Оглавление

Введение.....	3
1. Текущая ситуация с бюджетной грамотностью населения в России.....	4
2. Цели, задачи и ожидаемые результаты повышения бюджетной грамотности...10	10
3. Целевые аудитории	12
4. Формы и методы организации образовательной деятельности для различных целевых аудиторий	14
5. Подходы и требования к организационному продвижению Концепции.....	20

Введение

Бюджетная грамотность, согласно международно признанному определению, - это «умение читать, расшифровывать и понимать государственные бюджеты для стимулирования и укрепления конструктивного гражданского участия в процессе составления бюджета»¹.

Повышение бюджетной грамотности населения является общемировой тенденцией. По данным обзора международной практики по вопросам бюджетной грамотности, проведенного Всемирным Банком в 2015 году, элементы бюджетной грамотности в той или иной форме включены в образовательные программы как минимум в 35 странах (главным образом, страны ОЭСР и БРИКС).

В Российской Федерации в 2015 году, наряду с уже имеющимся проектом по повышению финансовой грамотности населения, началась реализация совместного проекта Минфина России и Всемирного банка по повышению бюджетной грамотности для старшеклассников. В рамках данного проекта был разработан и апробирован осенью 2016 г. в трех пилотных регионах (Республике Башкортостан, Алтайском и Пермском краях) учебно-методический комплекс (также далее – УМК), включающий учебное пособие для школьника, рабочую тетрадь для школьника, методическое пособие для учителей и пособие для родителей.

Итоги апробации показали высокую заинтересованность учителей и учеников в том, каким образом формируются, и на что расходуются государственные финансы, в какой мере гражданин может участвовать в бюджетном процессе. Участники единогласно поддержали включение курса, в той или иной форме, в образовательную деятельность.

По результатам заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства 20 декабря 2016 года, на котором были представлены предварительные итоги пилотной апробации УМК, было решено продолжить работу над образовательными программами в сфере государственных и муниципальных финансов, в том числе посредством разработки и реализации Концепции развития бюджетной грамотности в Российской Федерации (далее также – Концепция) и для других групп населения.

¹https://www.pempal.org/ru/library?f%5B0%5D=sm_field_event_detail%3Anode%3A2270&f%5B1%5D=im_field_su_b_category_data%3A288

Разработанная во исполнение решений Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства Концепция подготовлена на основе анализа текущей ситуации с бюджетной грамотностью населения в России. Концепция направлена на определение в наиболее широком виде основных подходов к развитию бюджетной грамотности в России в среднесрочном периоде и включает определение основных направлений, форм и методов организации обучения различных целевых групп населения основам бюджетного устройства, принципам функционирования бюджетной системы, особенностям составления и исполнения бюджета, стадиям бюджетного процесса, а также формирования прикладных навыков чтения и понимания информации о бюджете, умений аргументированно обосновывать свои предложения по объемам и структуре отдельных бюджетных параметров или статей расходов, участвовать в публичном обсуждении бюджетов и контроле за эффективностью бюджетных расходов.

Концепция призвана стать основой для последующей разработки Программы повышения бюджетной грамотности населения в Российской Федерации на среднесрочный период (также далее – Программа), которая будет включать подробное описание форм и методов организации образовательной деятельности для разных целевых аудиторий, раскрывать функционал всех вовлеченных в реализацию Концепции исполнителей и участников, содержать развернутый план реализации с контрольными сроками (дорожную карту).

1. Текущая ситуация с бюджетной грамотностью населения в России

Понимание бюджета исключительно как финансового плана, содержащего информацию о предстоящих доходах и расходов соответствующего публично-правового образования и формируемого по определенным правилам, порождает ошибочное мнение о крайне ограниченной роли рядовых граждан в его составлении и исполнении. Напротив, взаимоотношения граждан и бюджета гораздо более многоаспектные и сложные.

Выполняя свои функции, бюджет оказывает непосредственное влияние на благосостояние граждан. Перераспределяя через бюджет доходы, обеспечивается социальное выравнивание в обществе. Также бюджет финансирует предоставление общественных благ (безопасность, правопорядок, транспортную инфраструктуру) и оказание социальных услуг (услуг здравоохранения, образования, социальной защиты) гражданам на

бесплатной основе или по экономически незначимым ценам. Отдельные категория граждан получают индивидуальную поддержку за счет средств бюджета (пенсии, различные социальные выплаты).

Для граждан, вовлеченных в предпринимательскую деятельность, государство, в том числе через бюджет, устраняет провалы рынка, создавая максимально равные условия для конкуренции и ведения бизнеса (через антимонопольное регулирование, решение проблем асимметрии информации, проводя контрциклическую налогово-бюджетную политику).

В свою очередь граждане участвуют в формировании бюджета как напрямую – через уплату налогов и сборов, облагающих их доход, имущество, потребление, так и опосредованно – через своих представителей в выборных органах. При этом за последние годы заметно увеличились возможности граждан быть услышанными в ходе бюджетного процесса – они могут выступить во время публичных слушаний по бюджету, написать обращение на имя Президента Российской Федерации или сразу в высший финансовый орган публично-правового образования, принять участие в реализации программ поддержки местных инициатив.

Следовательно, важность роли бюджета в жизни граждан, с одной стороны, и возможность для граждан реально воздействовать на формирование и расходование бюджета, с другой, обуславливают актуальность повышения бюджетной грамотности населения. При этом для решения этой задачи базовым должен быть подход, акцентированный не только на улучшении знаний населения, касающихся взаимоотношений их личных финансов и бюджета, то есть о налогах, льготах, формах бюджетной поддержки населения и так далее, а в первую очередь, на воспитании гражданской ответственности, укреплении доверия граждан к органам государственной власти, на участии граждан в формировании бюджета и контроле за эффективным использованием бюджетных средств.

В последние годы спрос со стороны власти на привлечение граждан к обсуждению решений о распределении общественных финансов заметно вырос. В частности, о необходимости вести открытый и честный диалог с населением, поддержке инициатив граждан Президент Российской Федерации говорил в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г.²

² Сайт Президента России В. В. Путина (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>).

Такое внимание к вопросу повышения открытости работы исполнительной власти является тенденцией для стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Во многом это обусловлено ростом интереса гражданского общества к общегосударственным вопросам, среди которых особое место занимает процесс использования общественных финансов.

В развитых странах глубоко укоренилась идея о подотчетности правительства гражданам, которая исходит из предпосылки, что государство на основе общественного договора оказывает услуги населению. В данном контексте широкомасштабные бюджетные реформы, проводимые в развитых странах, были нацелены не только на устранение хронических дефицитов и снятие остроты проблемы накопленных государственных долгов путем сокращения государственных расходов и повышения их эффективности, но и на преобразование бюджетного процесса в формат, более понятный для граждан.

В конечном итоге в вопросе модернизации системы управления общественными финансами степень открытости бюджетного процесса имеет решающее значение, так как это оказывает прямое влияние на степень доверия правительству со стороны населения.

К текущему моменту в России также созданы определенные предпосылки для решения этих задач. В первую очередь, надо отметить значительные успехи в обеспечении граждан информацией о бюджете, в частности, в рамках реализации совместного проекта Открытого правительства и Минфина России «Бюджет для граждан».

Благодаря активизации работы в указанном направлении России удалось выйти на высокие позиции в международном рейтинге по Интегральному показателю прозрачности информации о государственных финансах (Open Budget Index), заняв в 2015 году 11 место среди 102 стран. Данная высокая позиция в рейтинге свидетельствует о том, что Российская Федерация относится к группе стран, предоставляющих «значительный объем информации о бюджетном процессе для общественности». Более того, в Рейтинге–2015 отмечено, что Россия впервые за период с 2006 года соответствовала всем требованиям по наличию ключевых бюджетных документов.

В рамках деятельности по проекту «Бюджет для граждан» был сформирован ряд инструментов, стимулирующих повышение открытости данных о региональных и муниципальных финансах, среди которых:

ежегодный рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню

открытости бюджетных данных, проводимый НИФИ Минфина России; мониторинг понятности бюджетов субъектов Российской Федерации (публикации «Бюджетов для граждан»), а также организации их работы с муниципалитетами по данному вопросу; проведение ежегодного конкурса идей среди населения по представлению «Бюджета для граждан».

Во многом благодаря этому постоянно растут качество и полнота представляемых регионами бюджетных данных для граждан. Впервые за годы реализации проекта все 85 субъектов Российской Федерации представили основные положения своих законов о бюджетах в доступной для граждан форме (46 – в 2013 году, 77 – в 2014 году, 82 – в 2015 году). Указанная тенденция подтверждается и данными рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных, проводимого Федеральным государственным бюджетным учреждением «Научно-исследовательский финансовый институт» по заказу Минфина России.

Финансовые органы субъектов Российской Федерации не просто размещают брошюры к бюджетным документам, но и осуществляют подготовку бюджетной информации на национальных языках субъектов Российской Федерации, а также версий для слабовидящих граждан, организуют конкурсы на подготовку бюджетов в доступном для понимания формате, размещают на своих официальных сайтах конструкторы бюджетных данных, игры по бюджетной тематике, комиксы, видеоролики о бюджете.

В то же время приходится констатировать, что использование подобных информационных ресурсов мало востребовано населением. Так, по данным Минфина России о статистике обращений пользователей сети «Интернет» к бюджетам для граждан разных лет, за период с января 2014 года по январь 2017 года указанной информацией воспользовались всего около 64,3 тысяч пользователей. Статистика таких просмотров и скачиваний неравномерна по годам, при отсутствии положительной динамики.

Похожая ситуация и в регионах. Посещаемость раздела «Бюджет для граждан» Министерства финансов Оренбургской области – одного из регионов-лидеров в вопросах обеспечения открытости бюджетных данных в России – составила в 2014 году 4,7 тысячи человек, в 2015 году – 7,2 тысячи человек, за 9 месяцев 2016 года – 4,8 тысячи человек. Таким образом, средняя посещаемость в год оценивается в 0,25% от численности жителей региона. При этом в Оренбургской области (в одном из немногих регионов) организована «обратная связь» с населением по бюджетным вопросам в виде

форума. По данным Министерства финансов Оренбургской области (по состоянию на октябрь 2016 г.), с декабря 2014 года форум посетили 18,9 тысячи человек, но только 625 участников (3% от количества посетителей) выразили свое мнение или задали вопрос³.

Другая проблема – отсутствие у граждан базовых представлений о бюджете и бюджетном процессе. Это приводит к тому, что граждане недостаточно знают о своих возможностях участвовать в формировании бюджета, в принятии тех или иных бюджетных решений. Более того, у значительной части населения сложилось представление, что бюджет составляется и исполняется без какого бы то ни было их участия, а выполнение социальных обязательств происходит исключительно за счет «собственных» средств государства (а не за счет средств налогоплательщиков).

Информированность граждан о своих правах на социальную поддержку по-прежнему остается на достаточно низком уровне. Так, например, число заявлений на налоговые вычеты по НДФЛ в связи с оплатой образовательных услуг в 5 раз меньше, чем численность студентов организаций высшего и среднего профессионального образования, обучающихся с полным возмещением затрат.

Еще хуже граждане осведомлены о своих правах и возможностях влиять на бюджет на всех стадиях бюджетного процесса – от его составления до контроля за исполнением. Несмотря на положения федерального законодательства о необходимости проведения публичных слушаний по проекту бюджета субъекта Российской Федерации и годовому отчету об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации (Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), а также требований по их проведению, установленных Федеральным законом от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», данную практику трудно назвать полноценным инструментом по учету мнения граждан при принятии решений о распределении финансов.

По данным исследования НИФИ Минфина России об уровне открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации за 2015 год, всего 44 региона (52%) провели публичные слушания по годовому отчету об исполнении бюджета за 2015 год в соответствии с требованиями федерального

³ http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/19-201016_IB_conf/prezi/Orenburg.obl.pdf

законодательства. При этом в трех регионах имело место ограничение доступа граждан на публичные слушания в виде различных требований, например, наличия официального приглашения.

Содержание опубликованных информационных сообщений о проведении публичных слушаний и итоговых протоколов позволяет говорить о том, что проведение общественных слушаний в большинстве случаев является лишь формальным соблюдением требований законодательства и ограничивается созданием видимости участия в них граждан. В итоге даже наиболее активные представители общественности не всегда имеют возможность ознакомиться с материалами (по крайней мере, в информационных сообщениях о проведении публичных слушаний в ряде случаев сведений об этом нет), а итоговые протоколы лишь в единичных случаях содержат информацию о ходе обсуждения, в котором принимают участие граждане. Фактически в большинстве случаев граждане либо не участвуют в обсуждении, либо их мнение не отражается в итоговых протоколах.

Одна из основных причин низкой вовлеченности граждан в бюджетные вопросы – это **недостаточный уровень бюджетной грамотности населения при отсутствии системного подхода у власти к решению этой проблемы**. В итоге складывается парадоксальная ситуация, когда в системе социальной защиты вроде и предпринимаются меры по ознакомлению отдельных групп населения с их правами на получение поддержки за счет бюджета, однако основная часть граждан по большому счету так и остаются неинформированными (в первую очередь, с точки зрения неспособности понять и научиться применять на практике данные сведения) о своих правах и обязанностях по отношению к бюджету, возможностях влиять на бюджетный процесс.

Основы бюджетной грамотности до сих пор не встроены в программы обучения студентов, не специализирующихся на вопросах экономики, финансов, или государственного управления. В результате, молодые люди, закончив образовательные учреждения и выходя во «взрослую жизнь», пополняют ряды «бюджетно неграмотных».

Более того, даже система повышения квалификации государственных служащих (за редкими исключениями) практически не охватывает вопросы бюджета и бюджетного процесса, закономерным следствием чего является слабая реализация потенциала публичных слушаний по бюджету, инициативного бюджетирования и общественного контроля.

Несмотря на то, что федеральным компонентом государственных образовательных стандартов и федеральным государственным образовательным стандартом среднего общего образования предусмотрено изучение тем и разделов, касающихся вопросов бюджетной грамотности, необходимо актуализировать подходы к изучению указанных вопросов, совершенствовать технологии и методики преподавания, выявлять и популяризировать эффективные практики, в том числе в системе повышения квалификации и профессиональной переподготовки педагогических работников, подготовки будущих педагогов и обучения студентов, не специализирующихся на вопросах экономики, финансов или государственного управления.

Только заложенный в основу Концепции системный подход к разработке таких материалов и их последующего использования при обучении различных целевых групп способен обеспечить формирование у граждан верного понимания своих прав и обязанностей по отношению к бюджету, а также возможностей влиять на бюджетный процесс, на принятие новых расходных обязательств и участие в отдельных процедурах исполнения бюджета и предъявлять обоснованные требования по разработке и наполнению информационных систем, аккумулирующих сведения о бюджетах разных уровней бюджетной системы.

2. Цели, задачи и ожидаемые результаты повышения бюджетной грамотности

Повышение бюджетной грамотности необходимо для формирования ответственной гражданской позиции значительной части населения через понимание задач и функций государственного бюджета, прав и обязанностей по отношению к бюджету, а также будет способствовать повышению доверия населения к действиям органов власти по управлению общественными (государственными и муниципальными) финансами.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

включение вопросов бюджета и бюджетного процесса в образовательные программы всех уровней, начиная с уровня среднего общего образования;

развитие системы повышения квалификации по вопросам бюджета и бюджетного процесса;

разработка и распространение информационно-образовательных материалов по вопросам бюджета и бюджетного процесса;

определение требований к наполнению постоянно действующего портала по вопросам бюджетной грамотности.

Помимо этого, Концепция определяет подходы и требования к ее организационному продвижению, а также позиционированию в структуре российской системы образования и среди иных (смежных) инициатив (проектов) Правительства.

В отличие от проекта по финансовой грамотности, мероприятия в рамках которого в значительной степени ориентированы на извлечение уроков по повышению качества управления личными финансами, эффект реализации мер по повышению бюджетной грамотности, способствуя реализации гражданами функции общественного контроля, в долгосрочной перспективе способен оказать положительное влияние и на деятельность органов власти по управлению общественными финансами.

Предполагается, что положения Концепции будут использованы для последующей разработки на ее основе развернутой Программы развития бюджетной грамотности в Российской Федерации. Отличительной стороной данной Программы будет наличие проработанных мер по встраиванию бюджетной грамотности в реализуемые параллельно проекты Правительства Российской Федерации и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с целью получения синергетического эффекта и расширения аудитории, выявления и использования новых возможностей для продвижения инициатив, связанных с бюджетом и бюджетной грамотностью.

Придерживаясь реализации намеченных целей и решения поставленных задач, уже в среднесрочной перспективе представляется возможным организовать движение населения и органов власти навстречу друг другу, обучая и тех, и других вести равноправный диалог «на одном языке». Первые шаги в данном направлении уже сделаны: во многих регионах и муниципалитетах активно реализуются отдельные смежные инициативы – меры по повышению открытости бюджетных данных, инициативное бюджетирование, проведение недель повышения финансовой, бюджетной и налоговой грамотности и подобные им мероприятия.

Для оценки хода и результатов реализации Концепции должен быть сформирован перечень индикаторов, характеризующих использование населением информации о бюджете и участие населения в бюджетном процессе. К таким индикаторам можно в первую очередь отнести показатели,

отражающие:

динамику посещаемости порталов, содержащих информацию о бюджете в понятном и доступном для общественности виде, а также число скачиваний отдельных, специально подготовленных для различных целевых групп материалов по бюджетной тематике;

динамику численности участников общественных слушаний по бюджету;
количество мероприятий и их финансовые параметры в рамках реализации различных практик инициативного бюджетирования в регионах;

долю населения, которая обращается за выплатами и налоговыми льготами в органы социальной защиты и налоговые органы, от общего числа потенциальных получателей тех или иных видов социальных выплат и налогоплательщиков соответственно и так далее.

В ходе подготовки Программы повышения бюджетной грамотности должны быть разработаны показатели результативности по каждому мероприятию.

3. Целевые аудитории

Повышение бюджетной грамотности населения должно носить как общий, так и целевой характер, то есть быть ориентированным на специфические образовательные и информационные запросы различных групп. В рамках общего повышения бюджетной грамотности можно выделить две группы: **молодежь** и **взрослое население**. При этом взрослые рассматриваются не только как плательщики налогов и получатели поддержки за счет бюджетных средств, но, в первую очередь, как избиратели.

Стратегии повышения бюджетной грамотности этих групп существенно различаются по формам реализации, что определило необходимость их разделения.

В рамках целевой группы «**молодежь**» представляется целесообразным выделить две подгруппы: старшеклассники и студенты организаций среднего профессионального и высшего образования.

Старшеклассники

Развитие способности граждан читать, расшифровывать и понимать информацию о планировании и исполнении бюджетов в России было начато именно с молодежной аудитории, являющейся не только потенциальным пользователем (потребителем) актуальной информации о бюджете, но и одним из основных источников формирования человеческого капитала, носителем инновационного потенциала развития, общественно активной частью населения.

Обучение старшеклассников бюджетной грамотности имеет не только образовательные цели, но и содействует решению задач социализации подростков, воспитания ответственных и активных граждан.

Студенты ВУЗов и организаций среднего профессионального образования

Молодые люди демонстрируют значительный интерес к вопросам государственных финансов. Так, наибольшее количество заявок, поданных на конкурс идей по формированию «Бюджета для граждан», приходится на студентов ВУЗов. Кроме того, основными «потребителями» бюджетов для граждан к федеральному закону о федеральном бюджете разных лет были именно студенты ведущих экономических ВУЗов: РЭУ им. Г.В. Плеханова, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации и Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

В то же время необходимо отметить, что такие дисциплины как «Финансы», «Бюджет и бюджетная система», «Государственные и муниципальные финансы», преподаются в основном в ВУЗах и на факультетах, выпускающих специалистов в области экономики и государственного (муниципального) управления, которые составляют менее одной пятой от общей численности выпускников.

При этом даже будущие экономисты и финансисты формируют свое представление о состоянии государственных финансов из учебных пособий, которые устаревают к моменту выхода их в печать.

Вместе с тем, студенты неспециализированных ВУЗов, являющиеся потребителями государственных услуг, а также будущими налогоплательщиками, зачастую не осведомлены в достаточной мере о том, как планируются и расходуются государственные финансы, как именно студенты сейчас или в будущем могут влиять на эти бюджетные процессы.

Отдельные группы **взрослого населения** существенно различаются по своему отношению к бюджету и бюджетному процессу. По этому критерию можно выделить следующие основные целевые группы, на которые должна быть ориентирована Программа повышения бюджетной грамотности:

- *Предприниматели*
- *Граждане, получающие социальную поддержку за счет бюджета*
- *Работники органов управления и депутаты всех уровней.*

Данное деление достаточно условно в том смысле, что отдельный гражданин может одновременно оказываться членом нескольких целевых групп. Тем не менее, оно позволяет задать основные направления повышения бюджетной грамотности и сформировать соответствующий им комплекс форм организации и инструментов образовательной деятельности.

Представляется необходимым дополнить сформированный перечень целевых групп еще одной – *работники СМИ*. Эта группа играет двойственную роль – и как объект образовательной деятельности, и как своего рода проводник реализации Программы повышения бюджетной грамотности. Важность уровня бюджетной грамотности представителей СМИ будет только возрастать по мере роста общего уровня бюджетной грамотности населения и, соответственно, интереса общества к бюджетной тематике. От того, насколько грамотно и качественно эти вопросы будут освещаться в СМИ, будут зависеть и активность населения, и его отношение к деятельности органов власти.

4. Формы и методы организации образовательной деятельности для различных целевых аудиторий

Формы и методы организации образовательной деятельности определяются спецификой каждой целевой группы.

Молодежь

Учитывая, что подавляющее большинство населения в возрасте 15-20 лет является учащимися на разных уровнях образования, наиболее целесообразным направлением повышения бюджетной грамотности молодежи является включение курсов бюджетной грамотности или их отдельных элементов в образовательную деятельность.

Для обучающихся общеобразовательных организаций наиболее эффективным представляется сочетание включения элементов (основ) бюджетной грамотности в рабочие программы обязательных учебных

предметов (обществознание, экономика, математика) на уровнях основного общего и среднего общего образования и изучения основ бюджетной грамотности в части основной образовательной программы, формируемой участниками образовательных отношений (отдельный учебный предмет «Основы бюджетной грамотности», предлагаемый образовательной организацией; факультативные и элективные учебные предметы; курсы внеурочной деятельности обучающихся), а также в рамках дополнительных общеобразовательных программ.

Как показала пилотная апробация курса «Бюджетная грамотность для старшеклассников», он вызвал большой интерес школьников, и пилотные регионы предполагают расширить его преподавание. Учителя-участники апробации единодушно высказались за введение курса в программу школьного обучения, при этом треть учителей проголосовали за включение элементов курса в основную программу, а две трети – за его преподавание как полноценного курса в рамках дополнительного образования.

Обучение *студентов организаций среднего профессионального и высшего образования* бюджетной грамотности также имеет свои особенности. Вопросы формирования и исполнения бюджета в настоящее время рассматриваются в рамках программ профильных специальностей и направлений подготовки. Для студентов профильных вузов необходима актуальная информация о бюджете с максимально интересными фактами, затрагивающими их повседневные проблемы, возможно, в форме он-лайн курса или понятно организованного портала по бюджетной грамотности.

Для остальных студентов целесообразно разработать и ввести курс по выбору, включающий не только вопросы формирования и расходования бюджетных средств, но и знакомящий обучающихся с возможностями участия граждан в бюджетном процессе. Представляется, что задача развития прикладных навыков и умений по анализу бюджетной информации и возможностям быть услышанными в рамках бюджетного цикла должна лежать в основе всех соответствующих курсов и дисциплин для студентов как профильных, так и непрофильных организаций среднего профессионального и высшего образования.

Следует отдельно заметить, что внедрение курса бюджетной грамотности в школьную программу с необходимостью потребует пересмотра программ подготовки педагогов профильных дисциплин в ВУЗах, а также разработки и реализации соответствующих программ повышения квалификации для действующих учителей. Этим вопросам должно также быть уделено внимание в Программе повышения бюджетной грамотности.

Наряду с включением вопросов бюджетной грамотности в образовательные программы, для облегчения понимания бюджетного процесса и привлечения внимания молодежи к вопросам государственных финансов целесообразно использовать иллюстрированные и развлекательные информационные материалы для образовательных целей.

Избиратели (взрослое население)

Это наименее формализованная группа, что не только затрудняет идентификацию ее информационно-образовательного запроса, но значительно осложняет организацию образовательной деятельности. В этой связи самым реалистичным видится следующий подход к повышению бюджетной грамотности данной группы: разработка коротких информационно-обучающих и презентационных материалов, охватывающих основы бюджетной грамотности по трем ключевым направлениям:

что и зачем мы платим в бюджет;

что и как мы получаем из бюджета;

как мы можем повлиять на бюджет.

Основой для такого материала может стать разработанное в составе УМК для старшеклассников Пособие для родителей, которое прошло экспериментальную проверку в трех пилотных регионах и получило высокую оценку со стороны родителей. Распространение пособия и проведение лекций, презентаций и бесед на его основе может осуществляться через органы государственной власти, в том числе органы, осуществляющие социальную поддержку населения, в ходе подготовки к выборам депутатов различных уровней, общественные организации, СМИ. При этом на начальном этапе организаторами такого распространения должны стать финансовые и налоговые органы, действующие на территории регионов и муниципалитетов.

Помимо взрослого населения в целом, в качестве целевых выделены и отдельные группы в соответствии со спецификой их взаимоотношений с бюджетом и участия в бюджетном процессе.

Предприниматели

Разработанные для данной группы информационно-образовательные материалы, помимо общей информации, имеющейся в пособии, должны уделять особое внимание вопросам общего и специального налогообложения бизнеса, условиям предоставления налоговых льгот и освобождений, особенностям формирования и предоставления налоговой и статистической отчетности, требованиям к обращающимся за бюджетной поддержкой

(субсидии, госгарантии), разъяснениям по закупочным процедурам и другие подобные вопросы. Материалы для этой целевой группы должны включать ссылки на электронные ресурсы, на которых можно найти актуальную нормативную и аналитическую информацию по бюджетной тематике.

Распространение этих материалов и организация образовательных мероприятий (семинаров, круглых столов, деловых игр) на их основе для данной целевой группы могут взять на себя союзы предпринимателей, такие как «Опора России», и ассоциации предпринимателей и производителей при методической поддержке финансовых и налоговых органов.

Граждане, получающие социальную поддержку за счет бюджета

Для данной группы граждан разработано большое количество узкоспециализированных брошюр, в которых рассмотрены формы и механизмы получения социальной поддержки для отдельных групп населения. В основном они охватывают социально незащищенные группы граждан или лиц, попавших в тяжелые жизненные условия и, соответственно, распространяются преимущественно сотрудниками органов социального обеспечения и защиты. Поэтому значительная часть населения не имеет системного представления о предусмотренных за счет бюджетных средств социальных выплатах и компенсациях. В этой связи сохраняет актуальность задача разработки специального материала, который в доступной форме способен раскрыть различные формы социальной поддержки населения, кто и в каких случаях имеет на них право, и те действия, которые нужно предпринять, чтобы их получить. Распространение данной информации в форме брошюр, листовок, плакатов и видеороликов, а также путем проведения индивидуального консультирования могут взять на себя, наряду с финансовыми органами и органами социального обеспечения и защиты, общественные организации, приемные депутатов всех уровней.

Работники органов управления и депутаты всех уровней

Практика показывает, что недостаточная эрудиция в бюджетной тематике свойственна большинству работников органов государственного или местного управления, а также депутатам различных уровней. Зачастую представители исполнительной и законодательной власти испытывают насущную потребность в расширении и углублении своих знаний в области бюджета и бюджетного процесса.

Осознание этой потребности привело к тому, что в ряде регионов были реализованы специальные курсы для работников местных органов власти. В частности, в Тверской области была создана система непрерывного и

комплексного методического сопровождения программы поддержки местных инициатив (ППМИ)⁴ на базе специально организованной «Школы ППМИ», в которой проводятся обучающие семинары для работников органов местного самоуправления – глав и специалистов сельских и городских поселений. Избранный формат обучения – лекции и деловая игра, обучение ведется в малых группах. В ходе Школы рассматриваются не только вопросы участия в Программе поддержки местных инициатив, но в первую очередь темы, связанные с управлением местным бюджетом, навыками работы с законодательством, основами проектного управления, оформлением проектно-сметной документации, обеспечением контроля качества проведения строительных работ и так далее.

Таким образом, достигается мотивированное вовлечение работников органов муниципального управления в обучение (возможность участия в ППМИ), изучение вопросов бюджетной грамотности и основ проектного управления в практическом аспекте («знание приносит пользу»). Кроме того, полученные знания транслируются жителям поселений, принимающим активное участие в реализации ППМИ (в первую очередь выбранным на собрании членам инициативной группы по реализации проекта ППМИ в поселении), что позволяет достигать кратное увеличение охвата обучения.

Представляется необходимым рекомендовать к тиражированию опыт Тверской области по созданию постоянно действующей системы подготовки и методического сопровождения работников органов управления с акцентом на особенности бюджета и бюджетного процесса соответствующего уровня. Обучение представителей данной целевой группы может быть также организовано в формате семинаров и краткосрочных курсов повышения квалификации, проводимых специалистами финансовых органов с привлечением преподавателей профильных вузов. Это предполагает разработку специальных курсов, информационно-образовательных материалов, деловых игр и других интерактивных средств обучения.

Также к процессу обучения бюджетной грамотности может быть привлечена активно создаваемая в последние годы в регионах инфраструктура по продвижению практик инициативного бюджетирования (проектные центры), консультанты которых организуют своего рода «горячую линию» для муниципальных служащих, разрабатывают инструкции по каждому этапу реализации ППМИ (памятка по проведению собрания, по работе с

⁴ Программа предусматривает выделение субсидий из областного бюджета на реализацию в муниципальных образованиях проектов развития общественной инфраструктуры, отбор, реализация и финансирование которых идет при обязательном участии населения (локальных сообществ). Подробнее – www.ppmi.tverfin.ru

инициативной группой, по отражению средств в бюджете, по правилам оформления заявки и конкурсной документации и тому подобное).

Кроме того, для работников органов исполнительной власти, проводящих брифинги для СМИ, целесообразно разработать типовые методические и разъясняющие материалы по бюджетной тематике.

Средства массовой информации

СМИ является самым массовым и эффективным инструментом распространения информации о бюджете и вовлечения граждан в бюджетный процесс. В то же время ряд публикаций и в центральных, и в местных СМИ указывают на низкий уровень бюджетной грамотности определенной части журналистов, что приводит к взаимонепониманию и даже конфликтам между обществом и властью, снижению доверия граждан к власти. В связи с этим повышение бюджетной грамотности работников СМИ является отдельной важной задачей.

Обучение работников СМИ вопросам бюджетной тематики может быть построено на базе специально разработанных материалов:

учебные курсы и модули для студентов, обучающихся на факультетах журналистики. Эти курсы будут востребованы в первую очередь теми молодыми людьми, которые собираются специализироваться на вопросах финансов, в частности, государственных финансов, общественно-политической журналистике;

программы курсов и семинаров для действующих журналистов, пишущих на общественно политические и экономические темы.

Общим требованием ко всем разрабатываемым информационно-образовательным материалам и образовательным программам (курсам, семинарам) независимо от типов целевых групп населения является необходимость уделять особое внимание вопросам местного бюджета, поскольку этот уровень не только в наибольшей степени связан с повседневной жизнью людей, но на местный бюджет гражданин может оказывать наибольшее влияние. Материалы и технологии обучения необходимо строить главным образом на обсуждении тем, близких и понятных широкому кругу обучаемых, – получение государственных и муниципальных услуг в сфере образования, здравоохранения, благоустройства, дорожного строительства на уровне их муниципального образования, населенного пункта.

Разрабатываемые информационно-образовательные материалы и курсы должны опираться на 3 основных блока с различной степенью детализации и

соответствия запросам конкретной целевой группы – что и зачем мы платим в бюджет, что и как мы получаем из бюджета, как мы можем повлиять на бюджет.

В основу процесса обучения должно быть положено использование интерактивных методов обучения, предполагающих активное участие обучающихся в образовательной деятельности, при минимальном количестве занятий лекционного типа.

Решение задачи предоставления наиболее полной информации о бюджете для общества невозможно осуществить без организации постоянно действующего информационного портала о бюджете и бюджетном процессе. Для понимания гражданами сложного бюджетного процесса может быть разработан интерактивный календарь, разъясняющий, как устроен бюджетный процесс и бюджетный цикл, когда происходят основные события при составлении, рассмотрении и утверждении законопроекта (проекта решения) о бюджете, как устанавливаются среднесрочные потолки по государственным расходам.

Привлечение широкой общественности к проблемам государственных финансов может быть осуществлено посредством размещения на портале тематических игровых приложений, имитирующих условия, при которых происходит разработка основного финансового документа страны, а также тестов на знание бюджетного законодательства.

5. Подходы и требования к организационному продвижению Концепции

В настоящее время в России реализуется целый ряд в разной степени связанных между собой программ и инициатив в сфере расширения участия граждан в бюджетном процессе.

В рамках утвержденной Правительством в 2013 году Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года по направлению «Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов» предусмотрено обеспечение широкого участия общественности в процессе принятия решений о распределении общественных финансов. Указанное положение Программы соответствует лучшей международной практике управления государственными финансами. В частности, новому принципу об «инклюзивном бюджетировании», в том числе с участием граждан и

общественных организаций, в составе принципов управления бюджетами для стран ОЭСР, принятых в 2015 году.

Начиная с 2007 года в ряде регионов Российской Федерации реализуются проекты инициативного бюджетирования («Народный бюджет», «Народная инициатива» и другие подобные им), предполагающие участие граждан в определении приоритетов расходования бюджетных средств, реализации отобранных проектов и последующем общественном контроле.

По данным опроса финансовых органов субъектов Российской Федерации (проведен Минфином России в июле 2016 г.), 16 субъектов Российской Федерации имели практический опыт и вели планомерную работу по вовлечению граждан в процедуры принятия отдельных бюджетных решений. В 2015 г. объем региональных субсидий на реализацию программ инициативного бюджетирования составил 1,65 млрд рублей, софинансирование населением и бизнесом — 0,88 млрд рублей, общая стоимость проектов инициативного бюджетирования с учетом федеральных субсидий и средств из бюджетов муниципалитетов — 2,96 млрд рублей. В 2016 году объемы финансирования проектов превысили 4,5 млрд рублей. 20 субъектов Российской Федерации заявляют о своей заинтересованности в запуске программ инициативного бюджетирования в 2017 г. дополнительно к тем регионам, в которых уже осуществляются данные практики.

Кроме того, в федеральном бюджете на 2017 год запланированы бюджетные ассигнования в объеме 20,0 млрд рублей на реализацию приоритетного проекта «Создание комфортной городской среды», предусматривающего участие граждан в отборе проектов городского благоустройства.

Таким образом, можно говорить о трех основных направлениях деятельности по расширению участия граждан в бюджетном процессе:

информационное обеспечение в форме предоставления информации о бюджете в понятной форме («бюджет для граждан»);

расширение практики участия граждан в бюджетном процессе, в первую очередь на местном уровне, через распространение практики инициативного бюджетирования и аналогичных программ;

подготовка и публикация популярных образовательных материалов о государственных финансах.

Эффективность этих направлений деятельности может быть принципиально повышена на основе скоординированной с ними Программы

повышения бюджетной грамотности населения.

Таким образом, организационные возможности реализации Концепции, а впоследствии и Программы повышения бюджетной грамотности, связаны в первую очередь с интеграцией их положений и мероприятий, реализуемых в рамках Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года по направлению «Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов». Это в свою очередь предполагает не только разработку образовательных программ и информационно-образовательных материалов, проведение различных популяризирующих идеологию бюджетной грамотности мероприятий, но и привлечение финансовых органов регионального и муниципального уровня к участию в разработке и реализации этих мероприятий, включение в оценку их деятельности показателей, характеризующих уровень бюджетной грамотности населения, в том числе и в соответствующие рейтинги.

Другая масштабная инициатива, реализуемая в настоящее время в Российской Федерации, – повышение финансовой грамотности населения. В рамках этого проекта особо следует выделить два направления, близких по идеологии целям и задачам настоящей Концепции.

Во-первых, это создание потенциала в области повышения финансовой грамотности, в том числе:

обучение и организация семинаров и открытых обсуждений для экспертов, учителей и педагогов разных уровней системы образования и неформального образования, а также расширение кадрового потенциала в области повышения финансовой грамотности;

развитие информационно-образовательного портала по вопросам финансовой грамотности;

осуществление региональной программы развития финансовой грамотности в пилотных и других регионах, которая предусматривает: создание региональных центров финансовой грамотности; разработку и апробацию образовательных программ и материалов по вопросам финансовой грамотности.

Вторым важным направлением является непосредственная разработка и реализация образовательных программ и информационных кампаний по повышению финансовой грамотности, в том числе:

разработка и реализация образовательных программ по повышению

финансовой грамотности и проведение сопутствующих информационных кампаний;

реализация подпроектов, направленных на повышение финансовой грамотности, в том числе, оказание поддержки ряду инициатив в области финансовой грамотности, осуществляемых представителями частного и государственного секторов, неправительственными и некоммерческими организациями и профессиональными ассоциациями.

Координация программ финансовой и бюджетной грамотности обеспечит значительный синергетический эффект как в части включения элементов финансовой и бюджетной грамотности в образовательные программы различных уровней, так и посредством совместного использования ресурсов, в том числе организационно-образовательной инфраструктуры.

Для успешной реализации Концепции в части включения соответствующих тем в образовательную программу среднего общего и профессионального образования необходимо активное содействие со стороны Министерства образования и науки Российской Федерации. Участие министерства может быть обеспечено на основе разрабатываемой в настоящее время на межотраслевом уровне Концепции преподавания обществознания в Российской Федерации, а также подготовки дополнений к федеральным государственным образовательным стандартам по соответствующим дисциплинам.

Представляется также необходимым для отдельных профессий учитывать вопросы бюджетной грамотности при оценке квалификации работников в рамках создаваемой в настоящее время системы независимой оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности⁵.

⁵ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. N 238-ФЗ "О независимой оценке квалификации"