УДК 336.146

Цветова Галина Владимировна – канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой экономики и налогообложения Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail: mgalin1008@mail.ru*

Г.В. Цветова
G.V. Tsvetova

Бюджет для граждан как инструмент повышения бюджетной грамотности

В статье рассматривается реализация одного из принципов функционирования бюджетной системы Российской Федерации – принципа прозрачности (открытости) бюджета. Одним из аспектов реализации этого принципа является предоставление гражданам и бизнесу информации о бюджетах разных уровней в открытом доступе, в понятной для восприятия форме. Таким образом, в качестве одного из инструментов повышения бюджетной грамотности может рассматриваться бюджет для граждан. Подавляющее большинство россиян не проявляют большого интереса к популяризации информации о бюджетах разных уровней. Таким образом, актуальность решения проблемы повышения уровня бюджетной грамотности представляется очевидной. Каковы причины этой проблемы и какие меры могут способствовать повышению бюджетной грамотности? – анализируется автором статьи.

Budget for the citizens as the instrument of increase of budgetary literacy

In this article realization of one of the principles of functioning of the budgetary system of the Russian Federation – the principle of transparency (openness) of the budget is considered. One of the aspects of realization of this principle is giving to the citizens and business of information on budgets of different levels in open access, in a form, clear for perception. Thus, as one of the instruments of increase of budgetary literacy the budget for citizens can be considered. The vast majority of Russians don't show a great interest to promoting of information on the budgets of different levels. Thus, the relevance of solution of the problem of increase of the budgetary literacy level is represented obvious. The reasons of this problem and what measures can promote an increase of budgetary literacy are analyzed by the author of this article.

Ключевые слова: *бюджетная система, бюджет для граждан, открытость бюджета, бюджетная грамотность, бюджетный процесс.*

Keywords*: budgetary system, budget for the citizens, openness of the budget, budgetary literacy, budgetary process.*

Преобразования в сфере управления общественными финансами, направленные на повышение открытости и прозрачности бюджетного процесса в Российской Федерации, проводятся не первый год. Прозрачность бюджетов всех уровней является решающей характеристикой для определения степени развитости бюджетной системы государства. Принцип прозрачности также подразумевает открытость деятельности органов власти разных уровней для осуществления общественного контроля посредством обеспечения доступа к информации об исполнении бюджета по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета. Прозрачность бюджета означает доступность, детализированность бюджетных данных, качество предоставленной общественности информации.

По рейтингу, составленному Международным бюджетным партнерством (Open Budget Partnership), в 2012 г. Российская Федерация поднялась с 21-го (в 2010 г.) на 10-е место по уровню открытости бюджетной системы [1].

Концепция открытого бюджета, сформированная мировым сообществом, предполагает соблюдение определенных принципов, к которым можно отнести:

- простоту изложения основных целей и задач бюджетной политики, достигнутых государством результатов и используемых на их достижение средств;
- доступность информации о проводимой бюджетной политике, источниках и направления использования публичных ресурсов;
- развитие общественного участия, формирование обоснованного мнения социально активной части граждан о направлениях использования бюджетных средств;
- наличие условий для широкого участия общественности в обсуждении приоритетных направлений расходования бюджетных ассигнований.

Повышение прозрачности бюджетов и бюджетного процесса являлось одной из основных задач бюджетной политики Российской Федерации, определенной в Бюджетном послании Президента РФ на 2014 – 2016 гг. В связи с этим, особенно актуальным является предоставление гражданам и бизнесу информации о бюджетах разных уровней в открытом доступе, в понятной для восприятия форме. Последнее – упрощенная, прежде всего, для восприятия общественностью форма бюджета, особенно актуальная в свете решения проблем повышения бюджетной грамотности

в России. Таким образом, в качестве одного из средств повышения бюджетной грамотности может рассматриваться бюджет для граждан.

Бюджет для граждан предполагает представление данных в наиболее простой и понятной форме, ориентированной на максимально широкий круг пользователей бюджетной информации.

В настоящее время подготовка Бюджетов для граждан осуществляется финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований, в соответствии с Методическими рекомендациями Министерства финансов РФ №86н от 22.08.2013 г., и не содержит жесткой регламентации формата этого аналитического материала. Бюджеты для граждан разработаны на федеральном уровне, а также преимущественно на уровне субъектов РФ.

Следует отметить, что недостаточно внимания уделяется вопросам формирования бюджета для граждан на уровне муниципальных образований. Между тем, именно на уровне местного самоуправления существуют максимальные возможности для вовлечения граждан в процесс определения приоритетов развития местного сообщества и их реализации через бюджетную политику.

Подготовка и размещение в открытом доступе информации о бюджетах в понятной и доступной для широкой общественности форме способствуют реализации следующих функций бюджета:

- образовательной, направленной на формирование первичных знаний о бюджетной системе государства;
- информационной, способствующей формированию навыков аналитической работы со справочными данными о социально-экономическом развитии территории, межстрановыми данными, текущими данными о бюджетной системе Российской Федерации;
- разъяснительно й, позволяющей получить представление об особенностях бюджетной политики Российской Федерации;
- коммуникативной, обеспечивающей реализацию механизма обратной связи между органами власти и гражданами по вопросам, связанным с общественными финансами.

Таким образом, использование в бюджетном процессе понятной и доступной информации о бюджете помогает гражданам повысить уровень информированности о бюджетных приоритетах, обеспечивает осведомленность о ключевых компонентах бюджета, способствует реализации функции общественного контроля над расходованием бюджетных средств и обеспечивает возможность влияния на управленческие решения.

Последовательная и планомерная работа Правительства РФ, Министерства финансов РФ, органов государственной власти отдельных субъектов РФ по повышению открытости информации о формировании и исполнении бюджетов привела к созданию устойчивых целевых аудиторий, заинтересованных в получении данной информации: студенты профильных направлений подготовки и специальностей, эксперты,

депутаты, государственные и муниципальные служащие, представители бизнес-сообщества.

Для общественных организаций, экспертного сообщества использование открытых бюджетных данных обеспечивает доступ к информации о бюджете и дает возможность более достоверного сравнения бюджетных данных, способствует расширению рынка и росту качества экспертно-консалтинговых услуг.

Открытые для общества бюджетные данные повышают доверие населения к органам власти и способствуют вовлечению граждан в бюджетный процесс.

Однако подавляющее большинство россиян не проявляют большого интереса к популяризации информации о бюджетах разных уровней [2]. В силу особенностей исторического развития России большинство населения имеет не только слабое представление об организации бюджетного устройства, составе доходов и расходов бюджетов, направлении бюджетной политики государства, но и испытывает колоссальное недоверие к общественным финансам, направлениям распределения и использования финансовых ресурсов органов власти. Можно выделить следующие наиболее значимые проблемы, требующие немедленных решений в рамках проекта формирования бюджета для граждан:

- отсутствие понятной для граждан информации о бюджетной политике;
- недоступность для большей части населения профессионального консультирования в сфере общественных финансов;
- отсутствие привычки и навыков планирования личных сбережений;
- отсутствие (или предельно короткий горизонт) планирования семейного бюджета, отсутствие семейных стратегий планирования доходов и расходов.

Как показывают данные социологического опроса, проведенного Национальным агентством финансовых исследований (далее – НАФИ) в мае 2015 г., каждого четвертого россиянина волнует вопрос формирования федерального бюджета, каждый десятый – полагает, что довольно хорошо разбирается в том, как распределяются налоги в стране. Примерно половина опрошенных считают, что лишь в общих чертах имеют представление о том, как распределяются налоги, которые ими уплачиваются. 39% опрошенных признались, что считают низким уровень налоговой грамотности. 48% опрошенных согласны с тем, что население должно более активно вовлекаться в процесс формирования бюджета государства [3]. Таким образом, актуальность решения проблемы повышения уровня бюджетной грамотности представляется очевидной.

Открытость информации о бюджете является необходимым, но недостаточным условием для ее понимания гражданами. Обилие публикуемых данных не дает возможности оценить, каких результатов достигают органы власти при расходовании бюджетных средств, как могут

изменяться бюджетные параметры, и насколько эффективно тратятся денежные средства налогоплательщиков.

Одной из основных проблем подготовки бюджетов для граждан стала подмена понятия «в доступной форме» понятием «в упрощенной форме» [4]. Чтобы сделать бюджетные данные доступными для понимания гражданами без специального экономического (финансового) образования, с ними нужно много и серьезно работать. Для решения этой задачи недостаточно использовать только средства автоматизации (специализированные порталы, открытые данные об исполнении бюджетов). Специализированные порталы обеспечивают дополнительные технические возможности для предоставления информации, и за ними, безусловно, будущее. Но в настоящее время отмечается парадоксальная ситуация, когда на специализированных порталах для размещения открытых бюджетных данных содержится информации меньше, чем в брошюрах или презентациях. Таким образом, вместо информации о бюджете в доступной для пользователя форме население получает минимальную информацию о бюджете. В результате, должного понимания содержательной стороны бюджетных данных у населения нет, а отсюда – нет и интереса в дальнейшем что-то узнавать о бюджете и, тем более, принимать активное участие в общественных слушаниях по бюджету.

Эффективность мероприятий, направленных на повышение бюджетной грамотности населения будет выше, если осуществлять сегментацию населения на основе выявленных особенностей формирования и развития бюджетной грамотности: школьники (13 – 17 лет), молодежь (18 – 30 лет), население среднего возраста (30 – 55 лет), граждане пенсионного возраста (55 лет и старше). Особенности развития различных целевых групп вызывают необходимость дифференциации подходов к формированию бюджета для граждан на основе практико-ориентированного подхода, предполагающего анализ ожиданий от бюджетной информации разных групп и моделирование индивидуальных программ обучения бюджетной грамотности.

В настоящее время в Российской Федерации совместными усилиями Министерства финансов РФ и Всемирного Банка положено начало проекту «Повышение бюджетной грамотности в России», в рамках которого предполагается проведение информационной кампании и популяризации знаний на всех уровнях управления (федеральном, региональном и местном) для мотивирования школьников старших классов, взрослого населения (родителей и учителей) научиться читать и понимать общественные бюджеты, быть вовлеченными в принятие решений, принимать активное участие в общественных слушаниях по бюджетному процессу. В качестве основных задач проекта определены:

- разработка и тестирование в пилотных регионах подходов, обеспечивающих донесение сложного материала о бюджете в простой, интересной и убедительной форме для понимания молодежной аудиторией в условиях общей низкой финансовой грамотности населения и

невысокого уровня гражданской активности в управлении бюджетным процессом;

- создание модульной программы, дающей возможность освоения материала на разных уровнях сложности;

- разработка эффективной методики подготовки преподавателей по предмету «Основы бюджетной грамотности» с учетом относительно низкого уровня компетенций в сфере финансовой грамотности;

- разработка учебных и методических материалов в области бюджетной грамотности в доступной и интересной для восприятия школьниками и их родителями форме.

Таким образом, реализация проекта будет направлена на формирование бюджетной грамотности в системе школьного образования России.

Для решения проблемы повышения уровня бюджетной грамотности населения Российской Федерации целесообразным является проведение взаимосвязанных мероприятий информационного, аналитического и методического характера, касающихся непосредственного бюджета как основного финансового плана функционирования государства (региона, муниципального образования), формирования у населения базовых основ знаний, необходимых для понимания основных направлений деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере бюджетных отношений. Это позволит обеспечить комплексный подход к решению проблем формирования ответственного экономического поведения населения как основы социальной и макроэкономической стабильности и повышения эффективности мер в области бюджетной политики.

Литература и источники

1. Цветова, Г. В. Открытый бюджет в системе управления общественными финансами / Г. В. Цветова // Власть и управление на Востоке России. – 2015. – № 1. – С. 72 – 78.

2. Вагин, В. В. Инициативное бюджетирование: российская практика / В. В. Вагин // Бюджет. – 2015. – № 4. – С. 55 – 57.

3. Бюджетная грамотность россиян и отношение к бюджетной политике страны. Результаты опроса Национального агентства финансовых исследований [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http: // www. nacfin.ru (дата обращения: 05.09.2015).

4. Белоусов, Ю. В. Анализ открытости бюджетных данных в субъектах Российской Федерации / Ю. В. Белоусов, О. И. Тимофеева // Финансовый журнал. – 2015. – № 3. – С. 108 – 116.