

## БЮДЖЕТНАЯ ГРАМОТНОСТЬ КАК СИСТЕМНАЯ КАТЕГОРИЯ: ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ

© 2018 Бехер Вероника Виссарионовна

кандидат юридических наук, зав. кафедрой публичного права

Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г.В. Плеханова

В целях повышения общего уровня бюджетной грамотности в статье доказано ее значение для развития общества и государства в целом. Анализ соотношения правовой культуры и бюджетной грамотности позволил представить классификацию последней. Предложены изменения в действующее бюджетное законодательство, ориентированные на оптимизацию системы формирования бюджетной грамотности в обществе.

*Ключевые слова:* бюджет, открытость, бюджетная грамотность, нормативно-правовые акты, образовательная организация, бюджетно-правовая культура, виды бюджетной грамотности.

В современном обществе, ориентированном на создание максимально эффективных условий для развития личности, достижение высокого уровня благосостояния, особое место отводится образовательным информационным мероприятиям, повышающим степень вовлечение отдельного субъекта в процессы управления государством, рост индивидуальной заинтересованности в становлении взаимно доверительных отношений «органы государства — человек».

Открытость и прозрачность действий государства и муниципальных образований в области бюджета можно рассматривать как одно из направлений обозначенных мероприятий. «Бюджетная прозрачность предполагает общедоступность информации о направлениях расходования бюджетных средств, состоянии и перспективах развития бюджетной системы Российской Федерации, открытость деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при формировании и исполнении бюджетов бюджетной системы. Участие общественности в вопросах формирования и расходования бюджетных средств основано на возможности взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления в процессе распределения бюджетных ресурсов и обсуждении параметров бюджетов, анализа отчетности об их исполнении» [4].

Однако способность адекватного и точного восприятия физическими и юридическими лицами действий органов государственной власти в области финансов и бюджета появляется исключительно вследствие наличия базовых экономико-правовых знаний и формирования у них необходимых навыков их практического

применения, то есть в результате прививания им бюджетной грамотности как части финансовой грамотности.

В самом общем смысле под бюджетной грамотностью зачастую понимают умение граждан правильно читать бюджет (текст нормативного правового акта о бюджете) и правильно толковать его. Так, Т.А. Нигматуллина пишет, что бюджетная грамотность — это ситуация, при которой «каждый гражданин может разобраться в бюджетной политике страны, региона или муниципалитета» [6, С. 47]. При этом, думается, что содержание понятия «бюджетная грамотность» намного шире и включает не только возможность информационного познания бюджета различного уровня, но и способность извлекать из полученных знаний конкретных материальных преимуществ.

Для создания эффективного комплекса мероприятий, направленных на повышения уровня бюджетной грамотности субъектов, необходимо представить ее определение как комплексного явления, исследовать основные элементы, составляющие ее внутреннюю элементную структуру.

Учитывая категориальную системность бюджетной грамотности, целесообразно ее рассматривать с трех точек зрения.

1. Бюджетная грамотность как правовая категория. В бюджетном праве как науке и учебной дисциплине все большее число ученых обращает свое внимание на бюджетную грамотность, обозначая ее в качестве необходимого условия оптимизации бюджетных правоотношений в Российской Федерации.

Думается, что бюджетная грамотность долж-

на стать базовым механизмом в целях реализации закрепленного в ст. 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — Бюджетный кодекс РФ) [2] принципа открытости (прозрачности). Указанная статья в настоящее время закрепляет исключительно обязанность по опубликованию проектов бюджетов, законов о бюджете, в том числе и в сети «Интернет».

Однако в статье отсутствует какое-либо указание на обязанность или возможность проведение образовательных мероприятий по популяризации правовых знаний в области бюджета. Следует согласиться с утверждением, что «обилие публикуемых показателей не всегда дает возможность оценить, как формируется бюджет, каких результатов достигают органы власти при расходовании бюджетных средств и насколько эффективно тратятся средства налогоплательщиков» [8, С. 16].

Следовательно, ст. 36 Бюджетного кодекса РФ можно дополнить абзацем следующего содержания: «проведение уполномоченными законодательными (представительными) органами государственной власти, представительными органами муниципальных образований, уполномоченными образовательными организациями мероприятий по распространению информации о доходах и расходах бюджета соответствующих территорий на очередной финансовый год».

Целесообразным видится предложение И.В. Балыгина о привлечении институтов гражданского общества к определению приоритетов бюджетной политики в социальной сфере на средне- и долгосрочную перспективу [5, С. 27].

Ошибочно приравнивать бюджетную грамотность исключительно к информационной осведомленности. Государство должно удостовериться, что заинтересованный субъект проинформирован о предполагаемых и осуществляемых доходах и расходах и осознает их необходимость и значимость.

2. Бюджетная грамотность как элемент социального развития общества в целом. Процесс развития современного государства характеризуется скорой сменой законодательного регулирования экономических трансформаций. Вследствие этого возрастает потребность соответствующей подготовки каждого представителя социума.

Базовое значение в таком случае имеют утилитарные цели бюджетной грамотности, то есть

субъект должен усвоить информацию о бюджете в целях дальнейшего поведения в жизни и ориентации в современном мире. Также при формировании бюджетной грамотности необходимо обращать внимание на воспитательные и культурные цели: развитие и формирование бюджетной культуры, стимулирование способности самостоятельного решения задач, обусловленных бюджетными правоотношениями.

3. Бюджетная грамотность как инструмент, способствующий повышению уровня материального благосостояния отдельного субъекта. В настоящее время для индивида недостаточно только обладать информацией о бюджете. Необходима ее систематизация и качественный анализ, использование для принятия дальнейших решений. Так, например, индивид должен понимать, что налоговые вычеты в материальном смысле — это денежные средства, ранее уплаченные в виде налогов в бюджет им же, а не государственная помощь или поддержка, осуществляемая последним безусловно. Следовательно, логичным является заявительный характер получения налоговых вычетов и становится понятной необходимость предоставления пакета документов.

Проведенный анализ содержания позволяет сделать вывод о том, что бюджетная грамотность — это показатель культурного развития субъекта (индивидуального или коллективного) в области бюджетных отношений, степень владения навыками чтения нормативных правовых актов в области бюджета, их толкования, практической реализации компетенций, регламентированных такими актами, а также умение применять их положения для повышения собственного финансового благосостояния.

Несмотря на проведение ряда мероприятий, направленных на повышения исследуемого явления, до настоящего времени наблюдается низкая степень заинтересованности и вовлечения населения в деятельность, связанную с бюджетом. Комплекс проблем, препятствующих формированию бюджетной грамотности, можно систематизировать следующим образом.

К организационным проблемам прививания бюджетной грамотности можно отнести:

- ошибочность целеполагания, заключающаяся в том, что государство провозглашает необходимость повышения бюджетной грамотности в контексте углубления знаний отдельного субъекта в конкретной сфере. Думается, что

базовой целью этого процесса должна являться цель формирования системы максимальной открытости процесса формирования и расходования бюджетных средств, вовлеченности населения Российской Федерации в различные стадии бюджетного процесса.

Кроме того, в качестве цели мероприятий по повышению бюджетной грамотности можно обозначить соблюдение бюджетных правил и норм бюджетного законодательства всеми субъектами бюджетных правоотношений, участниками и не участниками бюджетного процесса;

- отсутствие системности, которое означает фрагментарность проведения мероприятий, направленных на повышение бюджетной грамотности. В настоящее время проводятся отдельные мероприятия образовательными организациями (средняя школа, ВУЗ). Однако, получение разъяснения отдельных положений нормативно-правовых актов органами исполнительной власти осложнено необходимостью осуществления так называемой «заявительной» процедуры. То есть, субъект может получить необходимый комплекс информации, которая носит неофициальный субъективный характер, и не может быть использована как официальное подтверждение. Следует понимать, что представленная учеными и педагогами позиция может не совпадать со сложившейся правоприменительной практикой. Необходимым видится взаимодействие образовательных организаций и органами исполнительной и законодательной власти при проведении комплекса образовательных мероприятий. Более того, необходимо «дебюрократизировать» процесс обращения граждан в органы власти с запросами о разъяснении положений действующего законодательства.

К правовым проблемам повышения бюджетной грамотности следует отнести:

- сложность текстов нормативно-правовых актов;
- отсутствие в текстах нормативно-правовых актов, регламентирующих бюджет, деятельность в области бюджета и бюджетный процесс определения понятия «бюджетная грамотность», принципов ее повышения;
- отсутствие хотя бы на уровне подзаконного нормативного акта закрепления органов, иницирующих, проводящих и контролирующих проведение мероприятий по повышению бюджетной грамотности населения.

Справедливости ради необходимо отметить

появление учебных пособий, которые можно считать относительно полными для формирования базовых бюджетных знаний у населения [7]. При этом остаются некоторые пробелы в информационных материалах, носящих базовый характер. Преодоление видится здесь в создании определенных словарей терминов и пособий, ориентированных на субъектов, не имеющих даже элементарных экономических и правовых знаний.

Нельзя отрицать взаимосвязь бюджетной грамотности и бюджетной культуры как части правовой культуры в целом. Бюджетно-правовую культуру можно рассматривать как специфическую категорию, характеризующую степень владения субъектом знаниями в области бюджетного права, его поведение в бюджетных отношениях.

На основании обозначенной взаимосвязи можно дифференцировать бюджетную грамотность на индивидуальную и общественную. Индивидуальная бюджетная грамотность — обусловленная сложившейся гражданской позицией совокупность знаний, навыков и умений в области бюджета, которыми оперирует конкретная личность. Такая грамотность может быть дифференцирована на основании возрастного критерия:

- бюджетная грамотность лиц, обучающихся в школе (6–16 лет);
- бюджетная грамотность лиц, обучающихся в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего образования (16–23 года);
- бюджетная грамотность лиц трудоспособного возраста (23–60 лет);
- бюджетная грамотность лиц пенсионного возраста (60 лет и более).

Возраст субъекта, в отношении которого проводятся мероприятия по повышению финансовой грамотности, влияет на объем необходимых им знаний, а также направления их дальнейшего практического применения.

Общественная бюджетная грамотность отражает ее уровень в обществе в целом, заинтересованности и вовлеченности всех субъектов в различные мероприятия в рамках бюджета. В настоящее время законодательство закрепляет возможность участия общественности в различных мероприятиях в области бюджета. Так, в письме Министерства финансов от 23 июня 2017 г. № 02–01–06/39733 отмечается, что меха-

низм «обратной связи» между органами власти и населением в части администрирования и хозяйственной деятельности, формирования доходов и расходов бюджета законодательно предусмотрен и реализуется в регионах Российской Федерации и муниципалитетах [3]. Статья 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] закрепляет возможность проведения публичных слушаний по проекту местного бюджета и отчета о его исполнении. К сожалению, формальный характер практической реализации данного положения сводит на нет усилия законодателя по стимулированию участия общественности в бюджетных отношениях.

Общественная бюджетная грамотность формируется при партисипативном бюджетировании, предполагающем координацию со стороны государства процесса принятия, исполнения бюджета, обеспечение всестороннего обсуждения знаковых вопросов всеми заинтересованными субъектами и социальными группами. Государство не должно в процессе принятия и исполнения бюджета руководствоваться исключительно своей позицией, а принимать решение, поддерживаемое общественностью.

Общая бюджетная грамотность не предполагает наличие специальных знаний, обусловленных осуществлением профессиональной деятельности, но не исключает овладение навыками понимания нормативно-правовых документов, регламентирующих отношения в области бюджета. Под профессиональной бюджетной грамотностью следует понимать способность особых субъектов бюджетных правоотношений обнаруживать информацию о бюджете и исходя из профессиональных задач анализировать и систематизировать ее, извлекая пользу, применять ее на практике. «Особенность» указанных субъек-

ектов обусловлена их бюджетно-правовым статусом, нашедшим закрепление в бюджетном законодательстве. В рамках профессионального сообщества также выделяется несколько целевых аудиторий. «Планомерная работа Минфина России и территориальных финансовых органов по повышению открытости информации о формировании и исполнении бюджета привела к созданию целевых аудиторий, заинтересованных в получении данных о формировании и расходовании бюджетных средств:

- экспертного сообщества;
- представителей законодательной и исполнительной власти;
- студентов профильных специальностей» [8, С. 15].

Соответственно, подход к развитию профессиональной бюджетной грамотности должен отличаться большей степенью практической углубленности в процессы, связанные с бюджетом, ориентированностью на субъектов, имеющих профессиональную или служебную заинтересованность в ее развитии.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что процесс повышения бюджетной грамотности — это совокупность образовательных, организационных и правовых мероприятий, дифференцированных в зависимости от субъектов, в отношении которых они проводятся, наличия у них профессиональных знаний и заинтересованности, результатом которых будет их правомерное поведение в рамках деятельности, напрямую или опосредованно связанной с бюджетом, а также формирование системы открытого взаимодействия государства и населения в области финансов. При этом правовые мероприятия должны включать в себя реформирование действующего бюджетного законодательства.

### Библиографический список

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2017 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Письмо Министерства финансов от 23 июня 2017 г. № 02–01–06/39733 // Документ опубликован не был. Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
4. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» // Парламентская газета. 2011. № 32.

5. *Балынин И.В.* Участие гражданского общества в реализации социальных функций государства как фактор повышения качества управления расходами бюджета // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 6. С. 27.
6. *Нигматуллина Т.А.* Бюджетная грамотность детей и молодежи как фактор развития человеческого потенциала и социальной компетентности // Финансы Башкортостана. 2015. № 2 (064). С. 47.
7. *Черников В.А., Ковалевский А.Р.* Бюджетная грамотность. Пособие для родителей / Под ред. М.Л. Аграновича. 2-е изд. испр. и доп. М.: АСТ-ПРЕСС ШКОЛА, 2017. 40 стр.
8. *Чулков А.С.* Опыт и перспективы применения в России инициативного бюджетирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 11. С. 16.

*Поступила в редакцию 24.02.2018 г.*