

УДК 336.63

О НЕОБХОДИМОСТИ НОВЫХ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ ПРОГРАММ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ В РОССИИ

Рыков И.А.,

ФГБОУ ВО Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Орел,
email: olegnashevce-orel@yandex.ru

Уварова Е.Е.,

ФГБОУ ВО Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Среднерусский институт управления – филиал, Орел,
email: ulena151078@yandex.ru, svetlanaorlovaorel@yandex.ru

Орлова С.А.,

ФГБОУ ВО Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Среднерусский институт управления – филиал, Орел,
email: ulena151078@yandex.ru, svetlanaorlovaorel@yandex.ru

***Аннотация.** В статье проведен экспертный анализ оценочных стратегий по повышению финансовой грамотности и сделаны попытки привлечь внимание к необходимости использования качественной оценки при формировании таких программных документов.*

Ключевые слова: финансовая грамотность, финансовое образование, национальная стратегия повышения финансовой грамотности, качественная оценка финансового образования.

ON THE NEED FOR NEW APPROACHES TO THE EVALUATION OF FINANCIAL LITERACY PROGRAMS IN RUSSIA

Rykov I.A.,

Financial University under the Government of the Russian Federation, Orel,
email: olegnashevce-orel@yandex.ru

Uvarova E.E.,

Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President
of the Russian Federation, Central Russian Institute of Management – branch,
Orel, email: ulena151078@yandex.ru, svetlanaorlovaorel@yandex.ru

Orlova S.A.,

Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President
of the Russian Federation, Central Russian Institute of Management – branch, Orel,
email: ulena151078@yandex.ru, svetlanaorlovaorel@yandex.ru

***Abstracts.** The article provides an expert assessment of Russian national strategies to improve financial literacy and attempts to draw attention to the need to use qualitative assessment in the formation of such policy documents.*

Keywords: financial literacy, financial education, national financial literacy strategy, qualitative assessment of financial education

Тема финансовой грамотности в последние годы является весьма популярной и широко обсуждаемой в самых различных кругах, как в России, так и за рубежом. Вопросам развития и повышения финансовой грамотности уделяется большое внимание со стороны государства и бизнеса, однако такой важнейший аспект, как оценка эффективности всевозможных программ, реализуемых в рамках финансового просвещения, остается пока на втором плане. В то же время в целях дальнейшего совершенствования деятельности по финансовому просвещению именно эти вопросы необходимо поднимать и активно обсуждать.

Понятие финансовой грамотности вошло в бытовой обиход и поле зрения профессионального сообщества, а также государственных институтов, на фоне широкого распространения финансовых продуктов и массового внедрения финансовых технологий. При этом именно последний фактор значительно повлиял на рост внимания к финансовым компетенциям рядовых граждан со стороны регуляторов, поскольку благодаря современным информационным технологиям, совершение операций на финансовом рынке стало доступно практически каждому. И, если раньше, например, для покупки ценных бумаг инвестору нужно было непосредственно взаимодействовать с брокером или иным финансовым агентом, то сегодня для этого достаточно мобильного приложения. То же и в случае с оформлением вклада (депозита) и получением кредита или займа — в большинстве ситуаций заемщику уже нет необходимости приходить в кредитную организацию, поскольку сделку можно оформить онлайн. Именно вследствие такого упрощения и доступности финансовых сделок возросли риски, связанные с неосознанным и нерациональным поведением многих людей, неподготовленных и плохо разбирающихся в финансовых вопросах.

В результате тема финансового просвещения актуализировалась даже в странах с развитым финансовым рынком, стала долгосрочным политическим приоритетом во многих государствах и была признана важным дополнением к рыночному поведению, пруденциальному регулированию и расширению доступа к финансовым услугам.

Общемировую значимость этих вопросов подчеркивает постоянное внимание к ним со стороны различных международных финансовых и общественных организаций на протяжении уже более 20 лет. В частности, ОЭСР начала работу по исследованию ситуации с финансовой грамотностью в различных странах еще с 2003 г. и стала основным центром, объединяющим усилия и передовые практики в этой сфере. Так, в 2012 г. «Группа двадцати» одобрила Принципы национальных стратегий по финансовому образованию на высоком уровне, разработанные совместно ОЭСР и Международной сетью агентств по обеспечению финансового образования (INFE) [10], ставшие всеобъемлющим рамочным документом для стран, включивших повышение финансовой грамотности в сферу своих национальных приоритетов.

По состоянию на май 2020 года более 70 стран и экономик по всему миру уже разрабатывали или внедряли собственные стратегии повышения финансовой грамотности [19].

Результаты исследования

В целях исследования специфики национальных стратегий по финансовому просвещению и оценки их эффективности, прежде всего, представляется необходимым определиться с терминологией. Среди множества понятий, фигурирующих

в различных программных документах, чаще всего встречаются: финансовая грамотность, финансовое просвещение, финансовое образование, финансовые компетенции (знания, умения, навыки), финансовые решения, финансовое поведение и т.д.

В упомянутом выше документе ОЭСР под финансовой грамотностью понимается сочетание финансовой осведомленности, знаний, навыков, взглядов и моделей поведения, необходимых для принятия обоснованных финансовых решений и, в конечном счете, для достижения личного финансового благополучия.

В российских программных документах финансовую грамотность рассматривают как результат процесса финансового образования, который определяется как сочетание осведомленности, знаний, умений и поведенческих моделей, необходимых для принятия успешных финансовых решений и в конечном итоге для достижения финансового благосостояния [1].

В научных кругах трактовка понятия «финансовой грамотности» достаточно широко представлена как зарубежными (Kim J., 2001; Noctor M., Stoney Sh., Stradling R., 1992), так отечественными учеными (Зеленцова А.В., Демидов Д.Н., 2021; Кузина О.Е., 2015; Разумовская Е.А., Разумовский Д.Ю., 2020) и не отличается единодушием и однозначностью. Безусловно, с точки зрения научного поиска определение финансовой грамотности является многогранным и многоаспектным, однако с позиции оценки эффективности реализуемых программ по финансовому образованию, этот вопрос может иметь принципиальное значение. По большому счету, достижение некоего уровня финансовой грамотности в стране и есть главная цель любой национальной стратегии по ее повышению, а значит, четкая идентификация того, что представляет собой финансовая грамотность и кого можно считать финансово грамотным, должна быть отправной точкой при подготовке и принятии того или иного программного документа, а впоследствии и при оценке эффективности таких программ.

Второй важнейший аспект вопроса оценки результативности национальных стратегий повышения финансовой грамотности связан с тем, насколько эти документы значимы для каждой страны, как учитывают национальную специфику и формируют объем задач, которые предопределяются степенью развитости самого финансового рынка, уровнем благосостояния в стране, потребностями населения и его предпочтениями, а также рядом других факторов, имеющих социокультурную и даже историческую подоплеку.

Иными словами, цели и задачи национальных стратегий по финансовому образованию не должны представляться слишком общими и размытыми, а должны быть четко направленными, сфокусированными на конкретные целевые аудитории и, в идеале, количественно измеряемыми. Именно такой подход, по нашему мнению, может еще на старте задать вектор на эффективность реализации таких стратегий.

Однако, как показывает анализ мирового опыта принятия и осуществления национальных стратегий финансового образования, далеко не все страны имеют четкие количественные цели и качественные подходы в рамках их оценки. Так, по данным ОЭСР (OECD, 2022), почти пятая часть (18%) стран, реализующих свои национальные стратегии, не имеют конкретных планов их оценки. Остальные государства разделились на тех, которые встраивают инструменты оценки непосредственно в свои стратегии по финансовому просвещению (41%) и тех, которые имеют отдельные документы (41%). Причем более внимательный взгляд в страновом разрезе позволяет говорить о том, что даже те, кто включают количественные подходы

к оценке эффективности своих национальных стратегий, зачастую формулируют их весьма расплывчато, либо в качестве оценочных показателей преподносят обычную статистику и замеры тех или иных финансовых индикаторов.

Так, согласно исследованию ОЭСР, Армения, Венгрия, Индия, Индонезия, Нидерланды, Палестинская автономия, Парагвай и Перу заявляют о наборе количественных целей, которые определены в их соответствующих национальных стратегиях. При этом в программных документах Перу, Индии, Индонезии и Палестины ключевые измеримые цели связаны лишь с увеличением процента населения, охваченного финансовой, а точнее, банковской системой.

В остальных государствах, декларировавших количественный подход в своих стратегиях, речь фактически идет о расширении тех или иных условий и внедрении финансового образования; стимулировании финансовой грамотности среди различных целевых групп; изменении потребительского поведения (использовании определенных финансовых продуктов, осмотрительном отношении к долгам и т.п.); улучшении финансового благополучия в целом. Очевидно, что в последнем случае количественная оценка сводится к тому или иному обследованию финансовой грамотности, которое лишь фиксирует положение дел, выявляет тренды, но напрямую не может свидетельствовать об эффективности конкретной программы, поскольку не исключает влияние прочих экономических, политических, социальных, психологических и иных факторов.

Экспертиза российской национальной стратегии повышения финансовой грамотности на 2017 – 2023 годы

Проведем оценку действующей Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 – 2023 годы с упором на экспертизу количественных и качественных целевых установок [1].

Первым принципиальным моментом, на наш взгляд, является то, что в российском программном документе финансовая грамотность изначально определяется как результат процесса финансового образования. Иными словами, это не просто некий набор финансовых компетенций человека, приобретаемых им каким-либо способом, а сформированных именно за счет усилий в процессе образования, что предполагает, в широком понимании, как теоретическое и практическое обучение, так и самообразование. Такой подход, заложенный в Стратегии, позволяет напрямую увязать целевую установку с конкретными действиями по ее достижению – «целенаправленной деятельностью по повышению финансовой грамотности».

Второй важнейшей особенностью российской стратегии повышения финансовой грамотности с точки зрения изменяемости ее результатов, является, по нашему мнению, набор характеристик финансово грамотного человека. Несмотря на некоторые спорные трактовки, представленные 11 качеств, вполне могут рассматриваться как некие измерители результативности просветительской финансовой деятельности. Более того, при создании тех или иных образовательных продуктов, будь то финансовое пособие, отдельная лекция (практическое занятие) или целый курс по финансовой грамотности указанные характеристики в том или ином сочетании изначально должны быть определены в качестве желаемого результата от реализации просветительских мероприятий.

Безусловно, понятие «рационально выбирать финансовые услуги» или «жить по средствам, избегая несоразмерных доходам долгов и неплатежей по ним» в

известной мере, может быть индивидуальным и субъективным. Однако задачей просветительских усилий должно быть такое наполнение образовательного контента, которое формирует представление и понимание того, какие риски и последствия несут за собой нерациональные действия и несоразмерные доходы и траты.

И, наконец, наиболее значимым фактором оценки российской стратегии повышения финансовой грамотности с позиции количественно-качественной результативности можно считать наличие в ней специального раздела, посвященного индикаторам и системе мониторинга. При этом в документе в равной степени уделено внимание как качественным, так и количественным индикаторам с достаточно гибким подходом к набору таких измерителей, призванных дать оценку решения поставленных в Стратегии задач и представлять основу для формирования целевых показателей развития.

Таким образом, можно констатировать, что Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 – 2023 годы относится к разряду программных документов с четкими целевыми ориентирами и установками на оценку результативности их достижения.

Следующим важным аспектом анализа программных документов по финансовому просвещению в нашей стране представляется экспертиза «Дорожной карты» как плана мероприятий реализации второго этапа национальной Стратегии повышения финансовой грамотности на период 2021–2023 годов. В данный документ включены 4 раздела:

1. Разработка и реализация образовательных программ.
2. Просвещение и информирование населения; популяризация идей финансовой грамотности.
3. Участие в международном сотрудничестве и деятельности международных организаций.
4. Межведомственное взаимодействие.

С точки зрения оценки результативности большинство показателей по реализации заявленных мероприятий, проведенных в рамках указанных секторов, достаточно транспарентны. Речь идет о внесении изменений в образовательные стандарты и программы; подготовке методических рекомендаций и пособий; разработке дескрипторов компетенций и прочей деятельности, которая поддается формализованной экспертизе. Проще говоря, если в дорожной карте запланирована «актуализация компетенций в области финансовой грамотности», то ожидаемый результат этого мероприятия формулируется как «актуализированы компетенции...». По такому критерию вполне можно оценить результаты исполнения документа как удовлетворительные. Однако зачастую сам факт осуществления какого-либо действия не означает достижение полезных результатов в данной сфере.

Применительно к исследуемому вопросу это означает, что количественные результаты реализации программных документов по повышению финансовой грамотности как то: число подготовленных специалистов с новыми компетенциями; объем актуализированных учебно-методических пособий; число проведенных олимпиад и т.д. не могут давать необходимый эффект с точки зрения главной целевой установки таких документов. Польза от таких мероприятий определяется не только кумулятивным эффектом от их количества, что, безус-

ловно, нельзя отрицать (тот случай, когда количество должно переходить в качество), поскольку финансовое просвещение в этом смысле выполняет пропагандистскую функцию, а значит, требует воспитания целых поколений финансово грамотных людей на долгосрочном горизонте. В краткосрочном аспекте гораздо более значимы, по нашему мнению, вопросы качества мероприятий, наполняющих те или иные образовательные проекты.

Необходимость качественной оценки результативности программ повышения финансовой грамотности

Качественная оценка эффективности программ повышения финансовой грамотности является наиболее сложной, требующей особых методик. Однако о применении или разработке таких методик ни в одном правительственном документе речи не идет. Более того, в профессиональном сообществе в качестве приоритета также выбран экстенсивный путь финансового просвещения, когда основными показателями любых форм отчетности по проведенным мероприятиям тех или иных образовательных или общественных организаций является количество таких мероприятий (как правило, с приложением фото и видео).

В свою очередь, в российских научных кругах не сформирован должный запрос на подготовку каких-либо оценочных инструментов. По мнению Д.В. Кислицына, «значительная часть работ на русском языке, посвященных программам повышения финансовой грамотности, воспринимает идею, что подобного рода программы способны повлиять на финансовое поведение потребителей, как очевидную истину, не требующую подтверждения» [6].

Более радужной картину делают и периодические замеры уровня финансовой грамотности населения, демонстрирующие позитивные изменения, которые напрямую увязываются с эффектом от реализуемых федеральных и региональных проектов. На рисунке 1 можно увидеть, что индекс финансовой грамотности в России с 2018 по 2022 гг. вырос на 0,66 п., что является весьма незначительной величиной за такой временной промежуток.

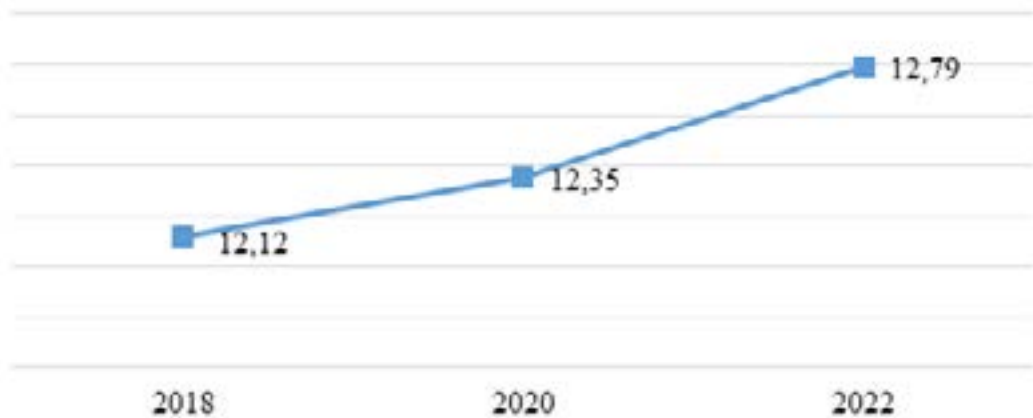


Рис. 1. Динамика индекса финансовой грамотности в России [11]

Итоги различных государственных программ в исследуемой области часто переоцениваются. Так, в рамках Проекта Минфина «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» [3], было признано, что регионы — участники проекта, продемонстрировали лучшую динамику показателей по сравнению с общероссийской [12]. Действительно, некоторые показатели несколько выросли, однако более критический взгляд позволяет усомниться в результатах официальных оценок. Во-первых, отрыв не настолько существенный, чтобы сделать однозначные выводы, а во-вторых, не исключено влияние на результат так называемых общественно одобряемых ответов в случае с повторным интервьюированием участников проекта (когда опрашиваемые понимают, как правильно отвечать, но это не означает, что они именно так и делают на практике).

Главная иллюзия подобных замеров состоит в том, что улучшение тех или иных параметров финансовой грамотности — это следствие конкретных мероприятий. Существует множество источников, подтверждающих, что корреляционные исследования существенно завышают эффект финансового образования (Meier, Sprenger, 2013 Kaiser, Menkhoff, 2017, Miller et al., 2015, Fernandes et al. 2014, Willis, 2008).

Отсюда вырисовываются весьма серьезные проблемы методологического характера — как наиболее точно оценить эффект от проводимых мероприятий и в целом реализации Стратегии повышения финансовой грамотности, а также сугубо практического характера — как повысить эффективность использования бюджетных средств, выделяемых на финансовое образование.

Оценка Стратегии повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года

24 октября 2023 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 2958-р утверждена Стратегия повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года, которая вступит в силу с 1 января 2024 г. Проведем оценку данного документа в контексте обозначенных выше подходов с упором на его качественные результаты.

Прежде всего, следует акцентировать внимание на самом концепте Стратегии, который касается не только традиционной финансовой грамотности, а нацелен на формирование финансовой культуры, что подчеркивает масштаб поставленных целей и задач. Именно с этой точки зрения документ весьма глубоко проработан и включает широкий спектр направлений и сфер воздействия, полный охват различных этапов жизненного цикла и категорий населения, вопросы взаимодействия граждан с различными институтами бизнеса, общества и власти.

Однако ключевой, по нашему мнению, вопрос оценки качества реализуемых действий, в данной Стратегии, по-прежнему, не решен. В разделе, посвященном общему состоянию финансовой грамотности и финансовой культуры в Российской Федерации и достигнутым результатам за последние 5 лет, отражены лишь количественные показатели, характеризующие охват обучающихся, процент переподготовки специалистов, число созданных методических центров, количество проведенных мероприятий и т.д. Более того, индикаторы реализации данной стратегии, на основе которых планируется осуществлять ее мониторинг, также включают в себя лишь количественные параметры. Единственный показатель, обозначенный в Стратегии, который потенциально может отражать некие качественные резуль-

таты, а именно индекс развития финансовой культуры еще методически не проработан, что, безусловно, является слабым местом данного документа.

Выводы

Систематизация существующих на сегодняшний день в России подходов к оценке результативности реализуемых мероприятий в области финансового образования показала слабость методологической базы в части качественных индикаторов. В отечественных научных кругах эти вопросы фундаментально не поднимаются, а государство не делает такой запрос научному сообществу, выбирая количественные приоритеты. Вместе с тем, с точки зрения методологии оценка качества любого образования – весьма сложная и масштабная тема, поэтому для достижения действительно осязаемых результатов в области финансового просвещения необходимо менять ракурс самой национальной стратегии повышения финансовой грамотности с акцентом на качественные измерители как самого образовательного контента, так и на результаты его внедрения.

Следует констатировать, что на сегодняшний день в России в программных правительственных и региональных документах в области финансовой грамотности и формированию финансовой культуры не выработан подход к оценке качественных результатов. Для этого необходимо провести серьезную исследовательскую работу с привлечением широкого круга экспертов по разработке методологии оценки эффективности программ повышения финансовой грамотности и корректировке планов мероприятий с упором на качественные индикаторы их результативности.

С этой целью следует объединить усилия ведущих российских вузов и созданных на их базе Федеральных и региональных методических центров; волонтеров финансового просвещения; представителей финансовых организаций и научных работников в области образования по критической оценке используемых практик с учетом накопленного опыта и выработке конструктивных предложений для проектирования стратегических документов по развитию финансовой грамотности и финансовой культуры в России.

Литература

1. Распоряжение Правительства РФ от 25 сентября 2017 г. № 2039-р Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 – 2023 гг. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71675558/> (дата обращения 22.10.2023).
2. Распоряжение Правительства РФ от 24.10.2023 № 2958-р Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности и формирования финансовой культуры до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/407887147/> (дата обращения 22.02.2023).
3. Письмо Минфина России от 16 мая 2017 г. N 17-03-08/29621 О реализации проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации».
4. Данченко Е.А., Шлыкова И.А. Отторгаемая финансовая грамотность населения как особый вид финансового поведения // Вестник ростовского государственного экономического университета. 2022. № 3. С. 147-151.
5. Зеленцова А.В., Демидов Д.Н., Блискавка Е.А. Повышение финансовой грамотности населения: международный опыт и российская практика. 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://econ.wikireading.ru/11826> (дата обращения 22.10.2023).

6. Кислицын Д.В. Программы повышения финансовой грамотности и финансовое поведение: почему люди не становятся «финансово грамотными»? // Вопросы экономики. 2020. № 9. С. 80-93.
7. Кузина О.Е. Финансовая грамотность и финансовая компетентность: определение, методики измерения и результаты анализа в России // Вопросы экономики. 2015. № 8. С. 129-148.
8. Мнацаканян А.Г., Евстафьев К.А. Методические подходы к оценке эффективности программ финансовой грамотности населения // Социально-экономические явления и процессы. 2017. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodicheskie-podhody-k-otsenke-effektivnosti-programm-finansovoy-gramotnostinaseleniya> (дата обращения 22.10.2023).
9. Разумовская Е.А., Разумовский Д.Ю. Подходы к оценке оптимальности структуры финансовых ресурсов домохозяйств и финансовой грамотности населения // Финансы. 2020. № 1. С. 57-64.
10. Совершенствование национальных стратегий финансового образования. Совместная публикация председательства Российской Федерации в «Группе двадцати» и ОЭСР. 2013 [Электронный ресурс]. URL: https://ippk.arkh-edu.ru/web_community/financial/1.%20G20_OECD_final%20RU.pdf (дата обращения 22.10.2023).
11. Финансовая грамотность россиян – 2023. Аналитическое исследование НАФИ. 2023. [Электронный ресурс]. URL: <https://nafi.ru/upload/iblock/b34/b3472e3a7037f1dc5cbacc9d7b2a25c6.pdf> (дата обращения 22.10.2023).
12. Финансовое просвещение работает: исследование эффективности программ повышения финансовой грамотности. Аналитическое исследование НАФИ. 2022. [Электронный ресурс]. URL: <https://nafi.ru/analytics/finansovoe-prosveshchenie-rabotaet-issledovanie-effektivnosti-programm-povysheniya-finansovoy-gramot/> (дата обращения 22.10.2023).
13. Fernandes D., Lynch Jr., J. G., Netemeyer R. G. Financial literacy, financial education, and downstream financial behaviors // Management Science. 2014. Vol. 60, no. 8. P. 1861-1883. DOI: 10.1287/mnsc.2013.1849.
14. Kim J. Financial knowledge and subjective and objective financial well-being // Consumer Interests Annual. 2001. Vol. 47. P. 1-3.
15. Kaiser T., Menkhoff L. Does financial education impact financial literacy and financial behavior, and if so, when? // World Bank Policy Research Working Paper. 2017. no. 8161. DOI: 10.1596/1813-9450-8161.
16. Meier S.A., Sprenger C.D. Discounting financial literacy: Time preferences and participation in financial education programs // Journal of Economic Behavior & Organization. 2013. Vol. 95. P. 159-174. DOI: 10.1016/j.jebo.2012.02.024.
17. Miller M., Reichelstein J., Salas C., Zia B. Can you help someone become financially capable? A meta-analysis of the literature // World Bank Research Observer. 2015. Vol. 30, no. 2. P. 220-246. DOI: 10.1093/wbro/lkv009.
18. Noctor M., Stoney Sh., Stradling R. Financial literacy: a discussion of concepts and competences of financial literacy and opportunities for its introduction into young people's learning. L.: National Foundation for Educational Research. 1992.
19. OECD Evaluation of National Strategies for Financial Literacy. 2022. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/financial/education/evaluation-of-national-strategies-for-financial-literacy.htm> (дата обращения 22.10.2023).
20. Vitt L. A., Reichbach G., Kent J., Siegenthaler J. Goodbye to complacency: Financial literacy education in the U.S. 2000—2005. Middleburg, VA: Institute for Socio Financial Studies. 2005.
21. Willis L. Against financial literacy education // Faculty Scholarship at Penn Law. 2008. no. 199.