

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 25 сентября 2017 года N 2039-р

[Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы]

1. Утвердить прилагаемую Стратегию повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы.

2. Минфину России: с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и Центральным банком Российской Федерации в 3-месячный срок подготовить и представить в Правительство Российской Федерации проект плана мероприятий по реализации Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы;

совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти обеспечить реализацию указанной Стратегии;

обеспечить мониторинг и контроль реализации положений указанной Стратегии.

3. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления учитывать положения Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы при принятии в пределах своей компетенции решений в сфере повышения финансовой грамотности.

Председатель Правительства
Российской Федерации
Д.Медведев

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 25 сентября 2017 года N 2039-р

Стратегия повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы

I. Общие положения

Настоящая Стратегия определяет приоритеты, цели и задачи, способы эффективного достижения целей и решения задач в сфере государственного управления отношениями, возникающими в сфере повышения финансовой грамотности населения, создании системы финансового образования и информирования в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг в Российской Федерации на среднесрочный период.

Настоящая Стратегия основывается на Федеральном законе "О стратегическом планировании в Российской Федерации", Законе Российской Федерации "О защите прав потребителей", Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации", других федеральных законах, а также на нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отношения, возникающие в сфере повышения уровня финансовой грамотности населения и развития финансового образования.

Настоящая Стратегия учитывает принятые документы, сопряженные с вопросами повышения уровня финансовой грамотности населения и развития финансового образования, в том числе Стратегию развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года N 2043-р, Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года N 2227-р, Стратегию развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 года N 1293-р, Стратегию долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 года N 2524-р, Стратегию развития национальной платежной системы, одобренную Советом директоров Центрального банка Российской Федерации 15 марта 2013 г., Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016 - 2018 годов, одобренные Советом директоров Центрального банка Российской Федерации 26 мая 2016 г., Стратегию действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 2016 года N 164-р, Основы государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 года N 2403-р, Стратегию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года N 151-р, Концепцию государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 года N 1618-р.

При разработке настоящей Стратегии приняты во внимание Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей, Принципы высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг, одобренных "Группой двадцати" в 2011 году, Принципы высокого уровня по национальным стратегиям финансового образования, одобренные "Группой двадцати" в 2012 году, Руководство Организации экономического сотрудничества и развития для частных и некоммерческих заинтересованных сторон в области финансового образования, Принципы "Группы двадцати" по инновационной финансовой доступности и принятые в соответствии с ними документы, а также результаты анализа лучших зарубежных стратегий по повышению финансовой грамотности.

Настоящая Стратегия является основой для разработки государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Используемые в настоящей Стратегии термины означают следующее:

"финансовая грамотность" - 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;

"финансовое образование" - процесс, посредством которого потребители финансовых услуг (инвесторы) улучшают свое понимание финансовых продуктов, концепций и рисков и с помощью информации, обучения развивают свои навыки и повышают осведомленность о финансовых рисках и возможностях, делают осознанный выбор в отношении финансовых продуктов и услуг, знают, куда обратиться за помощью, а также принимают другие эффективные меры для улучшения своего финансового положения. В русскоязычной среде под этим понимается скорее просветительская деятельность и точнее может быть названо финансовым просвещением;

"основы финансово грамотного поведения" - сочетание финансовых знаний, установок, норм и практических навыков, необходимых для принятия успешных и

ответственных решений на финансовом рынке и являющихся результатом целенаправленной деятельности по повышению финансовой грамотности.

II. Актуальность повышения уровня финансовой грамотности населения в международном контексте

В современных условиях расширения использования финансовых услуг, усложнения и появления новых и трудных для понимания финансовых инструментов вопросы финансовой грамотности населения стали чрезвычайно актуальными для большинства стран мира. Обеспечение личной финансовой безопасности становится важным фактором экономического благополучия людей.

Во многих странах мира осознание необходимости повышения финансовой грамотности населения привело к формированию национальных стратегий или программ финансового образования. Основными факторами их формирования являются:

экономический кризис, в период которого повышается актуальность рационального использования финансовых средств при явном снижении стоимости сбережений;

усложнение предлагаемых на рынке финансовых услуг;

несоответствие финансовых знаний населения динамично меняющемуся финансовому рынку.

Кроме того, в период нестабильности и малой предсказуемости развития финансовых рынков еще более повышается значимость получения населением доступа к достоверной и надежной информации о финансовых услугах и защите своих прав в качестве потребителей финансовых услуг.

Примерно 60 стран уже разрабатывают или реализуют национальные стратегии повышения финансовой грамотности. Каждое государство ставит конкретную цель и определяет ожидаемые конечные результаты при формировании такой стратегии. Одни страны (Канада, Испания) стремятся помочь гражданам понять усложняющиеся финансовые услуги и защитить права потребителей, другие (Бразилия, Соединенные Штаты Америки) рассматривают повышение финансовой грамотности граждан в контексте повышения конкурентоспособности всей национальной экономики, а третьи (Новая Зеландия, Великобритания) видят свою цель в изменении психологических установок в сфере личного финансового поведения граждан.

Во многих странах национальные стратегии повышения финансовой грамотности направлены на всех потребителей финансовых услуг и стремятся охватить самые широкие слои населения. Вместе с тем выделяются приоритетные целевые группы. Как свидетельствует анализ международного опыта, наиболее часто предпочтение отдается обучающимся общеобразовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, работающему населению, гражданам предпенсионного и пенсионного возраста.

Одну из главных ролей среди международных организаций, вовлеченных в процесс повышения уровня финансовой грамотности, играет Организация экономического сотрудничества и развития и созданная при ней в 2009 году Международная сеть финансового образования, которые в 2012 году выпустили Принципы высокого уровня по национальным стратегиям финансового образования. Кроме того, в 2015 году было подготовлено Руководство по реализации национальных стратегий финансового образования, основанное на успешном опыте ряда стран.

Мировой опыт организации взаимодействия сторон, заинтересованных в реализации национальной стратегии, показал необходимость надлежащего разграничения сфер ответственности между соответствующими государственными органами и другими участниками, а также рационального распределения обязанностей всех заинтересованных сторон и управления потенциальными конфликтами интересов. Руководство Организации экономического сотрудничества и развития (Международной сети финансового образования) для частных и некоммерческих заинтересованных сторон в области финансового образования содержит такие основные критерии привлечения коммерческих

и некоммерческих участников, как объективность, качество образовательных ресурсов и квалификация преподавателей. Указанные подходы составляют основу настоящей Стратегии.

В 2008 году в рамках деятельности Содружества Независимых Государств была принята Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года, которая предусматривает обеспечение гражданам государств-участников равных возможностей по защите прав потребителей. В этом контексте в большинстве государств - участников Содружества Независимых Государств, в том числе в Республике Армения, Республике Белоруссия и Республике Казахстан, ведется активная работа по информированию населения о правах потребителей финансовых услуг и повышению финансовой грамотности.

Таким образом, международная практика свидетельствует о том, что в современных условиях необходимы серьезные и целенаправленные преобразования в сфере повышения финансовой грамотности населения. Инициатором таких преобразований выступает государство через утверждение стратегии повышения финансовой грамотности населения и привлечение к ее реализации государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, финансовых организаций, общественных и частных организаций и других заинтересованных сторон.

III. Современное состояние и проблемы финансовой грамотности населения в Российской Федерации

В последние 10 лет в Российской Федерации все большее внимание уделяется вопросам повышения уровня финансовой грамотности как важнейшего фактора экономического развития страны, финансового потенциала домашних хозяйств и, следовательно, повышения качества жизни населения.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года N 1662-р, отмечается, что стимулирование населения к сбережению денежных средств, в том числе посредством развития финансовой грамотности, должно быть одним из основных направлений формирования инвестиционного ресурса. Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 года N 2043-р, рассматривает повышение финансовой грамотности в качестве одного из стратегических факторов обеспечения конкурентоспособности российского финансового рынка.

Российская Федерация в 2006 году в рамках председательства в "Группе восьми" выступила инициатором включения вопроса финансового образования и целенаправленной работы с населением для повышения финансовой грамотности в повестку дня международных встреч. Это предложение было поддержано, актуальность этой работы стала очевидна в условиях мирового финансового кризиса 2008 - 2009 годов.

В 2011 году Правительством Российской Федерации было принято решение о реализации совместно с Международным банком реконструкции и развития проекта "Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации" (далее - проект). Исполнителем проекта является Министерство финансов Российской Федерации. В рамках реализации проекта проводится мониторинг уровня финансовой грамотности и защиты прав потребителей финансовых услуг, а также разрабатываются и реализуются образовательные программы по повышению финансовой грамотности для различных целевых и возрастных групп обучающихся образовательных организаций. Создана сеть федеральных и региональных методических центров по обучению и повышению квалификации педагогов общеобразовательных организаций, преподавателей образовательных организаций высшего образования и тьюторов для взрослого населения. Совершенствуются институциональные основы защиты прав потребителей финансовых услуг, а также

осуществляется поддержка на конкурсной основе широкого круга инициатив "снизу", направленных на повышение финансовой грамотности и информирование граждан о возможностях защиты прав потребителей финансовых услуг. К реализации проекта привлечены федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественные объединения потребителей и представители экспертного и образовательного сообществ. В проекте на постоянной основе принимают активное участие 9 пилотных регионов Российской Федерации, а также все более возрастает участие других регионов (83 субъекта Российской Федерации в 2016 году) во Всероссийских неделях финансовой грамотности для детей и молодежи и неделях сбережений, проводимых в рамках проекта.

С 2012 года Центральный банк Российской Федерации ведет системную работу (в том числе в рамках реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016 - 2018 годов) по выработке и реализации образовательных моделей повышения уровня финансовой грамотности населения, обобщению лучших частных и общественных инициатив в сфере финансового образования, доработке учебников для образовательных организаций и созданию учебных пособий по основам финансовой грамотности. Совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации проводится доработка образовательных программ, запущены программы повышения квалификации преподавателей образовательных организаций и подготовки тьюторов по финансовому образованию. Значительное внимание уделяется повышению уровня финансовой грамотности и предпринимательской грамотности субъектов малого и среднего предпринимательства с акцентом на выявлении рисков при использовании различных финансовых услуг и инструментов, реализуются соответствующие обучающие программы. Также Центральным банком Российской Федерации ведется разработка методологии оценки уровня финансовой грамотности населения в целях проведения дальнейшего мониторинга в рамках реализации настоящей Стратегии.

Наряду с Министерством финансов Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации, а также Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Министерством образования и науки Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления активное участие в мероприятиях по повышению уровня финансовой грамотности населения принимают институты финансового рынка и другие заинтересованные стороны.

Системная работа в указанной области позволила обеспечить прирост уровня финансовой грамотности и позитивные изменения финансового поведения школьников и жителей пилотных регионов Российской Федерации, о чем свидетельствуют результаты международного исследования уровня финансовой грамотности 15-летних учащихся и всероссийского исследования уровня финансовой грамотности взрослых, проведенных в рамках проекта.

Вместе с тем уровень финансовой грамотности в Российской Федерации остается пока еще достаточно низким и требует долговременной систематической и скоординированной работы всех заинтересованных сторон в том числе в рамках настоящей Стратегии. Навыки личного финансового планирования и формирования финансовых резервов на случай непредвиденных обстоятельств по-прежнему отсутствуют у большинства российских домохозяйств. Только в каждом 4-м домохозяйстве ведется письменный учет доходов и расходов. Лишь треть россиян стараются финансово обеспечить свою пенсию и обращают внимание на доходность и гарантию сохранности сбережений при выборе инструментов накоплений.

Еще одной особенностью финансовой культуры россиян является недостаточный уровень финансовой дисциплины и ответственности за риски, связанные с

самостоятельным выбором и использованием различными финансовыми услугами и финансовыми инструментами. Более 20 процентов трудоспособного населения Российской Федерации полагают, что небольшая задержка во внесении платежей по кредиту не страшна. При этом, по мнению 37 процентов потребителей, возвращать взятый в банке кредит не обязательно, если этому препятствуют непредвиденные обстоятельства (потеря работы, болезнь, развод, переезд). Высокую озабоченность вызывает и тот факт, что, по результатам социологических исследований, каждый 5-й респондент, имеющий кредит (22 процента), указал, что выплаты по кредиту занимают более 30 процентов доходов, а 68 процентов из них отметили, что отдают более 50 процентов своих доходов.

Одновременно повышается актуальность вопросов, связанных с информированностью граждан о правах потребителей финансовых услуг и способах их защиты, в связи с тем что на финансовом рынке отсутствует постоянная практика информирования населения и финансового консультирования клиентов в целях разъяснения рисков, сопутствующих конкретному финансовому продукту. Кроме того, некоторые финансовые организации по-прежнему не раскрывают полностью информацию о составе платежей, включенных в расчет полной стоимости кредита, имеют непропорционально высокие штрафы за просрочки, навязывают страхование в качестве дополнительной услуги при оформлении кредита, тем самым снижая доверие населения к деятельности участников финансового рынка, а также снижая возможности потребителей по осознанному и ответственному принятию собственных финансовых решений. Центральный банк Российской Федерации начал работу в этом направлении посредством формирования соответствующих требований к базовым стандартам саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка по защите прав получателей финансовых услуг.

В то же время только 12 процентов россиян могут правильно назвать организации, которые занимаются защитой прав потребителей на финансовом рынке, и 38 процентов граждан отмечают, что существует много финансовых услуг, в которых трудно разобраться.

Низкий уровень финансовой грамотности негативно влияет на личное благосостояние и финансовый потенциал домашних хозяйств, ухудшает ресурсную базу финансовых организаций, препятствует развитию финансового рынка, затормаживает инвестиционные процессы в экономике и приводит к ухудшению социально-экономического положения страны. Проведенные исследования и анализ мнений экспертного сообщества показывают, что российскому потребителю финансовых услуг присущи установки финансового поведения, связанные с возложением ответственности за личные финансовые решения и принимаемые финансовые риски на государство (патернализм), а также пассивное отношение к контролю за личными финансами.

Указанные установки являются преимущественно следствием 2 групп проблем.

Первая группа проблем связана с фрагментарным характером преподавания основ финансовой грамотности в образовательных организациях, недостатком доступных образовательных программ и образовательных материалов для всех слоев населения (в первую очередь для школьников и студентов), а также с недостатком квалифицированных преподавателей основ финансовой грамотности. Это влечет за собой недостаток или отсутствие навыков и компетенций, необходимых для эффективного управления личными финансами, осуществления осознанного выбора финансовых услуг и взаимодействия с финансовыми организациями, органами и организациями, которые занимаются защитой прав потребителей финансовых услуг.

Вторая группа проблем связана с:

возложением ответственности за личные финансовые решения и принимаемые финансовые риски на государство (патернализм), а также отсутствием со стороны населения доверия к финансовой системе;

отсутствием механизма взаимодействия государства и общества, обеспечивающего повышение финансовой грамотности населения и развитие финансового образования граждан;

несовершенством законодательного и нормативного обеспечения;

отсутствием четкого распределения полномочий и ответственности за принятие финансовых решений как на уровне индивида, так и на уровне участников финансового рынка;

низкой информированностью о защите прав потребителей и пенсионных прав граждан;

недостаточным уровнем ресурсного (финансового, кадрового, информационно-технологического) обеспечения необходимых программ и мероприятий.

Таким образом, разработка и утверждение настоящей Стратегии является актуальной и необходимой мерой для стимулирования экономически рационального поведения населения и, как следствие, повышения его благосостояния и качества жизни граждан в том числе за счет использования финансовых продуктов и услуг надлежащего качества. Конструктивное использование достижений лучшей отечественной и зарубежной практики, в том числе результатов, достигнутых в ходе предыдущей деятельности Министерства финансов Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в этом направлении, в сочетании с привлечением на системной основе всех заинтересованных сторон к ее реализации должно создать реальные возможности для повышения уровня финансовой грамотности населения в Российской Федерации. Реализация настоящей Стратегии позволит потребителям финансовых услуг получить необходимые знания, повысить доверие к финансовой системе, снизить свои финансовые риски и улучшить уровень благосостояния.

процент граждан, понимающих соотношение "риск - доходность";

процент граждан, располагающих запасом средств для непредвиденных жизненных ситуаций;

средний балл по базовой финансовой грамотности в области финансовых вычислений;

процент граждан, сравнивающих условия предоставления финансовых услуг в различных компаниях при выборе финансовой услуги;

процент граждан, осведомленных о государственной системе страхования вкладов, включая информацию о максимальном гарантированном размере страховой выплаты;

процент граждан, правильно называющих признаки финансовой пирамиды;

процент граждан, осведомленных об организациях, занимающихся защитой прав потребителей на финансовом рынке;

количество преподавателей разных уровней, прошедших подготовку и повышение квалификации по программам повышения финансовой грамотности (ежегодно);

количество образовательных организаций, проводящих мероприятия и реализующих программы по повышению финансовой грамотности (ежегодно);

ежегодная посещаемость уникальных пользователей федеральных интернет-ресурсов по повышению финансовой грамотности и защите прав потребителей финансовых услуг (Министерства финансов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека);

количество регионов Российской Федерации, реализующих программы повышения финансовой грамотности.

Для оценки эффективности целесообразным представляется использование результатов социологических и статистических исследований, которые на регулярной основе будет проводить Центральный банк Российской Федерации в 2017, 2020 и 2022

годах, а также данных других международных и российских тематических исследований в указанной области.

Риски и система корректировки

Неотъемлемым условием формирования эффективного механизма реализации настоящей Стратегии являются учет возможных рисков и создание системы корректировки задач, направлений, мероприятий и значений целевых показателей развития.

Внесение изменений в настоящую Стратегию будет реализовываться на основании Федерального закона "О стратегическом планировании в Российской Федерации".

Целесообразно выделить следующие группы возможных рисков при реализации настоящей Стратегии:

риски, связанные с исходной макроэкономической ситуацией, - ухудшение экономической ситуации, затяжные сроки выхода российской экономики из состояния рецессии, рост социальной напряженности в обществе и социальная апатия большинства населения;

риски, связанные с законодательной и нормативной базой, - затяжные сроки принятия необходимых федеральных законов и нормативных правовых актов для обеспечения реализации настоящей Стратегии, запоздалое внесение изменений по результатам правоприменительной практики в законы по защите прав потребителей финансовых услуг и регулированию финансового рынка;

риски, связанные с развитием российского финансового рынка, - банкротство, отзыв лицензий, затяжное падение фондового рынка, высокая волатильность и состояние повышенной неопределенности, низкая социальная ответственность субъектов финансового рынка, усложнение финансовых услуг и выведение новых услуг на российский финансовый рынок;

риски, связанные с работой системы управления реализацией настоящей Стратегии, - затяжные сроки создания эффективной организации управления, превалирование ведомственных интересов над национальными, сохранение административных барьеров при межведомственном взаимодействии, отсутствие необходимых организационных преобразований, недостаточный уровень развития образовательной инфраструктуры, отсутствие необходимых правил и порядка при планировании, выполнении, учете и контроле мероприятий, слабая мотивация участников реализации настоящей Стратегии к улучшению результатов деятельности;

риски, связанные с ресурсным обеспечением реализации настоящей Стратегии, - ограниченность средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации, недостаточное квалификационно-кадровое и информационно-коммуникационное обеспечение мероприятий настоящей Стратегии.

Предполагаемые риски при реализации настоящей Стратегии подлежат мониторингу, экспертной оценке и учету со стороны Комиссии. Оценку рисков и корректировку настоящей Стратегии осуществляет Комиссия.

Электронный текст документа

подготовлен АО "Кодекс" и сверен по:

электронный текст НТЦ "Система"