

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/2304-022X-2025-15-2-53-67
УДК 338.22.021.4(351.82)(045)
JEL M48, K23

Бережливое регулирование в публичном управлении: предпосылки применения и основное содержание

И.И. Рахмеева^а, М.Ю. Андронов^б

^а Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, Российская Федерация;

^б Компания «Аскорт», Москва, Российская Федерация

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы применения подходов бережливого мышления в публичном управлении. Актуальность данной проблемы обусловлена потребностью государства в снижении издержек как самого регулирования, так и принятия решений, что концептуализируется в Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. **Цель** исследования заключалась в обосновании перспективности внедрения принципов бережливого регулирования в публичном управлении в России в среднесрочной перспективе. В ходе работы были решены такие **задачи**, как сопоставление подходов к коллективному регулированию с методологической точки зрения; определение содержания концепции бережливого регулирования и описание эффектов от его внедрения в публичном управлении на примере организаций финансовой сферы. Авторы использовали **методологию**, основанную на теориях коллективного принятия решений, бережливого управления, общественно-государственного управления и нового публичного управления. Информационную основу составили документы и данные нормативной правовой базы справочных систем и официального сайта Банка России. В ходе работы были обозначены перспективы дальнейшего внедрения предлагаемого подхода. Полученные результаты могут быть использованы как органами государственной власти, так и руководством Банка России в своей непосредственной деятельности, а также исследователями в сфере государственного управления в качестве теоретического базиса для прикладных работ. Применение в практике публичного управления принципов и инструментов бережливого регулирования, предложенных авторами по **результатам** исследования, позволит повысить эффективность принимаемых управленческих решений с учетом нюансов, присущих отдельным отраслям.

Ключевые слова: бережливое регулирование; бережливое управление; бережливое государство; технологии публичного управления; коллективное управление; регулирование финансовой сферы; микрофинансовые организации; умное регулирование; общественно-государственное управление; новое государственное управление

Для цитирования: Рахмеева И.И., Андронов М.Ю. Бережливое регулирование в публичном управлении: предпосылки применения и основное содержание. *Управленческие науки = Management Sciences*. 2025;15(2):53-67. DOI: 10.26794/2304-022X-2025-15-2-53-67

ORIGINAL PAPER

Lean Regulation in Public Administration: Preconditions for Implementation and Main Content

I.I. Rakhmееva^a, M.Yu. Andronov^b

^a Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation

^b Askort Company, Moscow, Russian Federation

ABSTRACT

This article examines the application of lean thinking approaches in public administration. The relevance of this issue is driven by the state's need to reduce the costs of both regulation itself and decision-making, a goal that is conceptualized in the Unified Plan for Achieving the National Development Goals of the Russian Federation until 2030 and beyond, up to 2036. The purpose of the paper is to substantiate the prospects of introducing lean regulation in public administration in Russia in the medium term. The research addressed several tasks, including a methodological comparison of approaches

© Рахмеева И.И., Андронов М.Ю., 2025

to collective regulation; defining the concept of lean regulation; and describing the effects of its implementation in public administration, with a focus on organizations in the financial sector. The authors employed a methodology based on theories of collective decision-making, lean management, public-private governance, and new public management. The information base included documents and data from legal reference systems and the official website of the Bank of Russia. The study outlines the future potential of applying the proposed approach. The results may be useful both to government authorities and the management of the Bank of Russia in their operations, as well as to researchers in the field of public administration as a theoretical foundation for applied work. Applying the principles and tools of lean regulation, as proposed by the authors, in public administration practice will improve the effectiveness of managerial decisions while taking into account the specific characteristics of individual sectors.

Keywords: lean regulation; lean management; lean government; public administration technologies; collective management; financial sector regulation; microfinance organizations; smart regulation; public-private governance; new public administration

For citation: Rakhmeeva I.I., Andronov M.Yu. Lean regulation in public administration: Preconditions for implementation and main content. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences*. 2025;15(2):53-67. DOI: 10.26794/2304-022X-2025-15-2-53-67

ВВЕДЕНИЕ

Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. (далее — Единый план) декомпозировал показатели и задачи по каждой из них. Так, в число приоритетов национальной цели «Устойчивая и динамичная экономика» вошло вовлечение предприятий несырьевых отраслей экономики, государственных и муниципальных предприятий в осуществление проектов, направленных на повышение производительности труда. Реализация этого направления на системном уровне предполагается в том числе благодаря:

- снижению административных издержек организаций, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности;
- работе государственных структур по увеличению выработки, в том числе с помощью внедрения инструментов бережливого производства¹.

При этом в Едином плане актуализируется задача как перехода на бережливые технологии самих органов власти, так и снижения административных издержек как факторов низкой производительности², что делает крайне актуальной разработку теоретико-методической платформы бережливого (то есть непрерывно стремящегося к устранению

избыточных регуляторных барьеров) регулирования в публичном управлении.

Последнее в данной статье понимается как действия в целях обеспечения общественных потребностей и интересов субъекта управления в рамках возложенных на него общественно-значимых полномочий.

В развитых странах на современном этапе публичное управление априори подразумевает вовлечение групп интересов в процедуру принятия управленческих решений для обеспечения справедливого и одновременно эффективного общественного выбора. Такая картина характерна как для постсоветских стран (о чем говорят ученые И. Д. Тургель и А. Ж. Панзабекова [2]), так и для России, поскольку, как отмечают отечественные эксперты, «...необходимо формировать механизмы, стимулирующие взаимную лояльность власти и бизнеса. Нужно обеспечивать ответственность перед местным сообществом как власти, так и бизнеса» [3, с. 162]. По мнению И. И. Смотрицкой «в результате постепенного расширения участия институтов гражданского общества в процессе принятия управленческих решений, развития принципов “позитивного сотрудничества” сформируются предпосылки для ограничения возможности ошибочных решений и, как следствие, — повышения эффективности государственного управления» [4, с. 246].

Процесс коллективного принятия решений на практике сталкивается с множеством трудностей и ограничений — еще классики утверждали невозможность его осуществления при наличии более двух альтернатив и разных индивидуальных предпочтениях [теорема (парадокс) Эрроу].

Всплеск практического интереса к обеспечению и обоснованию эффективных подходов к при-

¹ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 г. и на перспективу до 2036 г. С. 169. URL: <http://static.government.ru/media/files/ZsnFICрхWknEXeTfQdmcFHNei2FhcR 0A.pdf> (дата обращения: 09.01.2025).

² В терминологии бережливого подхода для их определения используется японское слово «муда, означающее потери, неоправданные расходы, любую деятельность, которая потребляет ресурсы, но не создает ценности» [1].

нению совместных решений притягивает теоретиков. При этом вслед за научно-техническим прогрессом, повсеместным распространением ИТ-технологий, трансформацией общественных отношений, проведением череды административных реформ в России усиливается потребность в обосновании новых принципов и инструментов публичного управления, которые позволят в условиях экономической стагнации (и даже стагфляции) повысить эффективность регулирования при одновременном сокращении затрат общества на его реализацию. Поэтому на протяжении последнего десятилетия в публикациях российских специалистов, посвященных вопросам совместного принятия решений, направленных на сбалансированные общественные выгоды и издержки регулируемых лиц, появляются и развиваются различные концепции и формируется соответствующая терминология.

В настоящей статье рассматривается концепция бережливого регулирования (БерРег) в публичном управлении (как один из возможных ответов на вызовы, стоящие перед нашей страной в конце первой четверти XXI в.) с целью обоснования перспективности ее внедрения в среднесрочной перспективе.

В ходе проведенного исследования были последовательно решены следующие задачи:

1. С методологической точки зрения сопоставлены наиболее распространенные подходы к коллективному регулированию, предлагаемые российскими учеными.
2. Определено содержание БерРег.
3. Рассмотрены эффекты от внедрения бережливого регулирования в публичном управлении на примере организаций финансовой сферы.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ БАЗИС

Чтобы говорить о современных концепциях, рассмотрим историю вопроса и методологические предпосылки популярных в настоящее время рассуждений.

В конце девятнадцатого столетия сложилось два противоборствующих тренда в интерпретации общественного интереса. Первый — методологический холизм, признававший категорию «коллективные потребности» в качестве фундаментальной основы. Второй — методологический индивидуализм, отрицавший саму возможность существования интересов, отличных от агрегата

предпочтений индивидуумов, и именно этот подход главенствовал целый век.

В конце двадцатого столетия давняя дискуссия привела к принятию научным сообществом методологического релятивизма, предполагающего сосуществование как индивидуальных, так и коллективных предпочтений, которые формируются соответствующими институтами, организующими общественный выбор [5]. Академик РАН А.Д. Некипелов обозначил важную «ловушку цикличности»: «Общественному выбору должен предшествовать общественный выбор о том, каким образом этот выбор совершать» [6], что подразумевает определение способа «бинарных (парных) сопоставлений членами общества его возможных состояний» либо принципа принятия решений, опирающихся «на функцию общественного благосостояния (полезности)» [7, с. 40].

В России происходит конструирование институтов коллективного регулирования или принятия управленческих решений. Административные реформы последних лет были нацелены на переориентирование публичного управления согласно принципам «умного регулирования» [8], общественно-государственного управления (англ. good governance) [9] и нового публичного управления (англ. new public management) [10]. Первым шагом должно стать решение концептуального вопроса, на основе каких методологических принципов будет строиться коллективное принятие решений в публичном управлении, ввиду того что несоответствие формальных правил и неформальных институциональных установок общества может привести к недостижению ожидаемых результатов от проводимых реформ. Таким образом, необходимо определиться с типом отечественного институционального коллективного выбора.

К какому варианту склонилось то или иное общество? Ответ можно найти в глобальном исследовании «Всемирный обзор ценностей»³. Согласно диаграмме Инглхарта–Вельцеля⁴ Россия находится в группе ортодоксальной Европы на одном уровне по секулярным ценностям с Китаем, католической Европой (Италия, Франция) и англо-саксонскими

³ Всемирный обзор ценностей. Исследовательский проект. URL: <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

⁴ Культурная карта мира Инглхарта–Вельцеля — это диаграмма культурных ориентаций, составленная по результатам исследований социологов Рональда Инглхарта, Кристиана Вельцеля и их соавторов.

странами. По горизонтальной шкале, отражающей ценности выживания/самовыражения, наша страна близка с Китаем, противоположна католической Европе и крайне далека от англо-саксонских стран. Эти данные отражают уровень толерантности и доверия, гражданской активности и самовыражения. На полюсе, где расположилась Россия, находятся общества, склонные к авторитарным политическим взглядам, установлению общих ценностей и целей сверху, и, соответственно, в них более эффективно работают инструменты, построенные на принципах холизма.

Еще К. Маркс относил русскую общину к азиатскому типу, поскольку она основана на началах коллективизма и патриархального управления [11, с. 701]. Советский период характеризовался насаждением еще более глубокого коллективизма со стороны государства. За 30 лет рыночных отношений в России индивидуалистские взгляды в целом стали сильнее. Вместе с тем идеи коллективизма не ушли, а даже усилились в период пандемии, СВО и санкционного давления на фоне необходимости выживания.

В целом можно говорить о том, что более успешными и эффективными в российском государственном управлении будут институты, построенные на принципах методологического холизма.

В *табл. 1* представлено сравнение современных концепций публичного управления (построенного на основе коллективного принятия управленческих решений), разработанных отечественными учеными. В том числе указаны базовые институты и практические механизмы их реализации, исходя из практики российского государственного управления.

Все рассмотренные концепции опираются как на идеи вовлечения гражданского общества в процесс принятия решений, так и на стремление к балансу интересов различных групп. Но вместе с тем они различаются по целевым ориентирам: выявить ожидания общества и соответствовать им (индивидуалистический подход) или совместно сформировать эти коллективные ожидания (холистический подход).

Авторы статьи предлагают в качестве ответа на вызовы современности концепцию бережливого регулирования (англ. *Lean regulation*) — применение бережливых технологий в регуляторной политике, то есть организация процессов принятия

решений (в том числе по оптимизации содержания правовых норм) и выполнение последних за счет объединения всех заинтересованных сторон (включая адресатов регулирования, их объединений, поставщиков регуляторных технологий, экспертного и научного сообщества) на базе стремления к постоянному совершенствованию и устранению потерь. Большие перспективы во внедрении подходов БерРег открывает современный уровень развития информационных технологий и формирующейся базы больших данных [18, 19].

Следует уточнить, что ответственность за результат сохраняется за государством, поскольку коллективное управление — не перекалывание функций и ответственности на гражданское общество, а именно совместный поиск решения, осуществляемый под руководством высококомпетентного профессионала — госслужащего. Это позволит исключить ситуации, когда «под флагом использования аутсорсинга и аналогичных инструментов государственные и муниципальные органы избавляются от тех или иных полномочий, что приводит в итоге к ослаблению государственного контроля и надзора за соответствующими сферами» [20, с. 186].

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПРОЕКТИРОВАНИЮ ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РАМКАХ БЕРЕЖЛИВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Как сказано выше, в настоящее время в России задан ориентир на вовлечение общества в принятие и обсуждение управленческих решений. Бережливое регулирование, построенное в том числе на холистических принципах, способно эффективно ответить вызовам, характерным для современного этапа развития государственного управления в нашей стране.

Суть концепции бережливого регулирования — постоянный поиск и реализация возможностей для повышения степени достижения его целей и устранения излишних затрат, связанных с регулированием и контролем предпринимательской и иной экономической деятельности, а также вовлечением всех заинтересованных сторон, то есть процесс непрерывного улучшения регуляторной политики [21].

Разработка содержания концепции БерРег ведется на базе утвержденных в России национальных стандартов (ГОСТов) по теме «Бережливое

Таблица 1 / Table 1

Современные концепции публичного управления, базирующиеся на коллективном принятии управленческих решений / Modern Concepts of Public Administration Based on Collective Managerial Decision-Making

<p>Название концепции (методологический базис)/ Цель управленческого подхода / Name of the concept (methodological basis)/ Purpose of the management approach</p>	<p>Принципы / Principles</p>	<p>Особенности, институты / Features, institutions</p>
<p>Консенсусная, коллаборативная демократия (И)^а / Сокращение рисков ошибочных решений [12]</p>	<p>Участие представителей всех групп в принятии решений. Создание коалиционного правительства, представляющего интересы всех групп населения. Включенность различных сегментов общества в управленческий процесс. Пропорциональность политического представительства в управлении</p>	<p>Институты диалога, позитивного сотрудничества, компромисса и частичного устранения разногласий между группами интересов</p>
<p>Солидарное управление (X)^б / Принятие решений, соответствующих ценностным установкам общества [13]</p>	<p>Экономическая солидарность как конституционная ценность. Ориентация общественного выбора на народные ценности. Ведущая роль (инициатива) государства в объединении общества. Высокая гражданская ответственность</p>	<p>Институты солидарности, толерантности, компромисса, кооперации, социального сотрудничества и договоров, добровольных обществ</p>
<p>Общественно-государственное управление (И) / Соответствие ожиданиям общества и достижение общественно полезных результатов [14]</p>	<p>Разделение ответственности между государством, гражданским обществом и рынком. Сбалансированность представительства экспертов и групп. Профессионализм и общественное признание экспертов. Возможность быть услышанным и обязательство государства дать качественный ответ. Открытость, транспарентность, инклюзивность. «Умное» регулирование</p>	<p>Институты координации, компромисса, внутреннего общественного и внешнего контроля, публичной отчетности. Государство как «менеджер власти», цифровое правительство как экосистема взаимодействия</p>
<p>Распределенное управление (И) / Формирование политики, максимально отражающей социальную действительность [15]</p>	<p>Использование технологии распределенных реестров. Добровольное вовлечение специалистов разного профиля</p>	<p>Институты краудсорсинга, координации, аккумуляции распределенной информации</p>
<p>(Нео) корпоративизм (X) / Поддержание устойчивой системы общества и распределения [16]</p>	<p>Слияние государственного аппарата, работодателей и профсоюзов. Неконкурентность и иерархическая упорядоченность функциональных официально признанных государством групп интересов. Монополия сообществ на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидеров и артикуляцией требований</p>	<p>Институты коалиций, ассоциаций и профсоюзов, представительства, институты крупных промышленных групп и государственных корпораций, институты лояльности власти, конкуренция</p>

Окончание таблицы 1 / Table 1 (continued)

Название концепции (методологический базис)/ Цель управленческого подхода / Name of the concept (methodological basis)/ Purpose of the management approach	Принципы / Principles	Особенности, институты / Features, institutions
Ноообщество (X)/ Движение к новому индустриальному обществу (преодоление цивилизационного кризиса) [17]	Построение выбора на коллективистской критериальной базе и принятие индивидом таких норм (нооценностей), как индивидуальные предпочтения. Превалирование гуманистической культуры, идеалистических ценностей над материальными. Опора на знаниеемкие технологии	Институты социализации общества, институты интеграции, институты солидарности (вместо конкуренции)
Нравственная экономика (X)/ Обеспечение взаимосвязанного устойчивого развития общества и экономики на духовно-нравственных началах	Приоритет духовно-нравственного здоровья нации. Триединая система государства, общества и экономики. Индивидуальность каждой страны, предполагающая в том числе наличие уникальных представлений о совести и миссии. Нравственность и совесть как критерии поведения индивида (а не внешние ограничители)	Институты взаимной ответственности и подотчетности государства, общества и хозяйствующих субъектов, национального имущества и социального дивиденда

Источники / Source: составлено авторами на основе [12–17] / compiled by authors based on [12–17].

Примечание / Note: а – И – индивидуализм; б – X – холизм / a - I - individualism; b – X – holism.

производство»⁵, с учетом отечественных [19–21] и зарубежных [22–24] практик применения таких технологий в государственном управлении.

Элементы бережливого подхода, выделенные авторами, представлены на (рис. 1).

Ценность — это полезность для общества результатов регуляторной политики. Например, защита

⁵ ГОСТ Р 56020–2020 «Бережливое производство. Основные положения и словарь». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200174885>; ГОСТ Р 56407–2023 «Бережливое производство. Основные инструменты и методы их применения». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1303625452>; ГОСТ Р 56404–2021 «Бережливое производство. Требования к системам менеджмента». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200179301>; ГОСТ Р 56406–2021 «Бережливое производство. Аудит. Вопросы для оценки системы менеджмента». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200179302?ysclid=m9k5eqjrfm260087326>; ГОСТ Р 56906–2016 «Бережливое производство. Организация рабочего пространства (5S)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200133736>; ГОСТ Р 56907–2016 «Бережливое производство. Визуализация». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200133737>; ГОСТ Р 56908–2016 «Бережливое производство. Стандартизация работы». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200133738>; ГОСТ Р 57524–2017 «Бережливое производство. Поток создания ценности». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200146135>

охраняемых законом ценностей⁶, создание условий для эффективной экономической деятельности, повышение уровня жизни граждан.

Поток создания ценности состоит из таких укрупненных действий, как:

1. Разработка регуляторных требований: определение цели и вариантов ее достижения; оценка регулирующего воздействия; выбор наиболее оптимального варианта; формулировка содержания правовой нормы, утверждение.

2. Определение ответственности за несоблюдение.

3. Исполнение адресатами регулирования правовых норм.

4. Контроль соблюдения требований.

Анализ потока создания ценности регуляторной политики позволяет классифицировать виды потерь (табл. 2).

На основе структуры принципов, изложенных в ГОСТ Р 56020–2020, путем адаптации к осо-

⁶ Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 247-ФЗ. Ч. 1, ст. 5. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358670/



Рис. 1 / Fig. 1. Ключевые элементы бережливого подхода / Key Elements of Lean Approach

Источник / Source: составлено авторами на основе [1] / compiled by the authors based on [1].

бенностям регуляторной политики построена система принципов БерРег в публичном управлении (рис. 2).

РЕЗУЛЬТАТЫ АПРОБАЦИИ КОНЦЕПЦИИ БЕРЕЖЛИВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Обратимся к примеру позитивной практики взаимодействия поднадзорных организаций с Банком России по оптимизации регулирования на примере его требований к электронной отчетности микрофинансовых организации (МФО).

Благодаря системному диалогу между участниками регулирования определен элемент процесса выполнения требования, корректировка которого позволила повысить качество сдаваемой отчетности и сократить затраты. Факторами успеха стали:

- нацеленность на поиск и устранение потерь («муда») в процессе регулирования при четком понимании целей, ценности и обеспечивающих ее результатов регулирования — соответствие принципам «Организация потока создания ценности для общества» и «Вытягивание»;
- обоснование предложений со стороны объединенных адресатов регулирования — принцип «Принятие решений, основанных на фактах»;
- готовность регулятора к приему, анализу и дальнейшей реализации предложений по совершенствованию — принципы «Признание существующих проблем и сокращение потерь» и «Построение взаимодействия на основе уважения к человеку».

Рассмотрим более детально анализируемое регуляторное требование и процесс его модернизации.

Таблица 2 / Table 2

Классификация потерь в публичном управлении / Classification of Losses in Public Administration

Виды потерь по классам / Types of losses by class						
Класс 1. Дефекты целеполагания регулирования						
Неопределенность и неадекватность целей регулирования	Несоответствие непосредственного результата (НР) плану	Невозможно оценить достижение НР по совокупности показателей	Невозможно оценить выполнение каждого из показателей НР	Невозможно предотвратить в срок выполнение в срок	Несоразмерность рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями	Издержки достижения НР не минимальны в сравнении с другими вариантами регулирования
Класс 2. Дефекты содержания правовых норм						
Несоответствие содержания любого из элементов нормы достижению НР	Элемент нормы необязателен для достижения НР	Отсутствие правовой определенности	Дублирование требований, противоречия между ними	Принятие решения без участия адресатов регулирования		
Класс 3. Дефекты условий исполнения требований						
Требования не доведены до сведения регулируемых лиц	Частое изменение регуляторных требований	Нетехнологичность требований, несоответствие современному уровню развития науки, техники и технологий	Недостаточные условия для цифровизации			
Класс 4. Потери в контрольной деятельности						
Недостаточность профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба)	Несоразмерность выбираемых контрольных мероприятий вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям					
Класс 5. Потери общего характера						
Ожидание (информации, людей, ресурсов и пр.) в потоке создания ценности	Проверка (результата, квалификации и пр.)	Переделка (исправление первоначального результата вследствие любых причин)	Дублирование (одинаковые действия выполняются в разных местах)	Перемещение (людей, информации и пр.)	Неэффективность ресурсов	

Источник / Source: составлено авторами / compiled by the authors.

Применение концепции БерРег как осознанный стратегический выбор высшего руководства	Ориентация на создание ценности (увеличения полезности) для общества	Организация потока создания ценности для общества
Непрерывное совершенствование всех аспектов (увеличение ценности, улучшение потока создания ценности, сокращение потерь)	Вытягивание, понимаемое как обеспечение ровно такого объема результатов, какой требуется обществу, и только тогда, когда требуется	Встроенное качество, в том числе на этапах целеполагания, проектирования правовой нормы, оценки регулирующего воздействия
Признание существующих проблем и сокращение потерь	Визуализация и прозрачность процесса создания ценности	Построение взаимодействия на основе уважения к человеку
Вовлечение и развитие всех заинтересованных сторон	Принятие решений, основанных на фактах	Долговременные отношения с поставщиками кадров, регуляторных технологий

Рис. 2 / Fig. 2. Система принципов БерРег в публичном управлении/
System of Lean Regulation Principles in Public Administration

Источник / Source: согласно ГОСТ Р 56020–2020 «Бережливое производство. Основные положения и словарь». URL: <https://clck.ru/3LSjRG> / according to GOST R 56020–2020 “Lean manufacturing. Basic provisions and vocabulary”. URL: <https://clck.ru/3LSjRG>

Банк России определяет состав и содержание основных отчетов МФО⁷. Они должны представлять

⁷ Указание Банка России от 16.11.2022 № 6316-У. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_443215/; Указание Банка России от 28.06.2024 № 6789-У URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_481729/; Положение Банка России от 25.10.2017 № 613-П (ред. от 18.09.2023) «О формах раскрытия информации в бухгалтерской (финансовой) отчетности некредитных финансовых организаций и порядке группировки счетов бухгалтерского учета в соответствии с показателями бухгалтерской (финансовой) отчетности» (зарегистрировано в Минюсте России 11.12.2017 № 49204). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282988/; Положение Банка России от 25.10.2017 № 614-П (ред. от 02.10.2024) «О формах раскрытия информации в бухгалтерской (финансовой) отчетности микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов, сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, жилищных накопительных кооперативов, ломбардов и порядке группировки счетов бухгалтерского учета в соответствии с показателями бухгалтерской (финансовой) отчетности» (зарегистрировано в Минюсте России 11.12.2017 № 49202). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282995/

отчетность (вместе с сопроводительным письмом в форме электронного документа с усиленной квалифицированной электронной подписью лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа МФО) в Банк России [через «Единый Личный Кабинет участника информационного обмена Банка России» (Личный кабинет)]⁸ или саморегулируемую организацию (СРО). По структуре электронный документ должен соответствовать файлу, формируемому «Программой-анкетой для формирования и отправки отчетности в Личный Кабинет» (Программа-анкета)⁹.

⁸ Порядок передачи отчетности через Личный кабинет представлен Банком России в видеинструкции «Представление отчетности в Банк России». URL: https://cbr.ru/lk_uio/video_instructions/ (дата обращения: 26.12.2024 г.)

⁹ Программы и материалы подготовки электронных документов участников информационного обмена. URL: https://cbr.ru/lk_uio/fcsm/programma-anketa/ (дата обращения: 26.12.2024 г.).

Так, например, ежеквартальная бухгалтерская (финансовая) отчетность (БФО), включает в себя 4 основные формы (Бухгалтерский баланс, Отчет о финансовых результатах, Отчет об изменениях собственного капитала, Отчет о денежных потоках) и 47 примечаний к ним. БФО содержит свыше 8 150 количественных показателей в более чем 140 таблицах.

В случае, когда период между датой публикации релиза Программы-анкеты и сроком сдачи отчетности является недостаточным для доработки отраслевого программного обеспечения (ПО), применяемого для формирования отчетности в электронном виде, адресатам регулирования приходится готовить ее в полуавтоматическом или ручном порядке, что приводит к увеличению количества ошибок и более поздней сдаче БФО. Причина потерь — поздний выпуск обновленной Программы-анкеты. Но публиковать ее раньше не позволяют технологические и организационные условия, а также то, что изменения отчетности вступают в действие в короткие сроки. Например, с 01.01.2024 г. формы БФО изменились в соответствии с Указанием Банка России от 18.09.2023 № 6527-У¹⁰. Информация о публикации Программы-анкеты, включающей данные изменения (версия 2.16.4, сборка 0.0.0.45 от 21.02.2024 г.), появилась 29.03.2024 г.

При выработке решений необходимо учитывать особенности в отношении сектора небанковского кредитования, связанные с тем, что МФО не обладают достаточными ресурсами для разработки собственного ПО — их цифровизацию обеспечивают несколько разработчиков базового отраслевого ПО (ИТ-разработчики).

В ходе конференции «Онлайн-практикум для бухгалтеров в области микрофинансирования для представителей МФО, ломбардов и КПК», проходившей с 3 по 6 июня 2024 г., было определено следующее: регулятор готов взять на себя дополнительную задачу по предоставлению предварительной редакции Программы-анкеты тем ИТ-разработчикам, которые обеспечивают передачу электронной отчетности. Предоставление предварительного релиза этого документа всем адресатам признается нецелесообразным, так как возникают коллизии

¹⁰ Указание Банка России от 18.09.2023 № 6527-У «О внесении изменений в Положение Банка России от 25.10.2017 № 614-П» (зарегистрировано в Минюсте России 23.10.2023 № 75697). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_458549/

с тем, какую версию применять. ИТ-разработчики при этом узнают о выпуске нового релиза за 2–4 недели и одновременно выступают в роли тестировщиков определенной части Программы-анкеты.

Проведем экономический анализ предложений и предполагаемых эффектов.

МФО являются некредитными финансовыми организациями. Банк России ведет государственный реестр МФО, актуальная версия которого находится в открытом доступе¹¹. По состоянию на 26.12.2024 г. действующими являются 907 организаций, в том числе 36 микрофинансовых (МФК) и 871 микрокредитных (МКК) компаний.

Ключевой эффект реализации обозначенных предложений — повышение качества сдаваемой отчетности. Также обеспечивается снижение следующих издержек:

1. Для адресатов регулирования (МФО):

1.1. Заполнение вручную (без автоматического импорта из внешнего источника). На представленном выше примере (показатели БФО в Программе-анкете) — ежеквартально при наличии прецедента (позднее обновление Программы-анкеты).

1.2. Передача отчетности вследствие повышения рисков ошибок при ручном заполнении показателей — с вероятностью ≈4% при каждой сдаче БФО.

1.3. Общая вероятность хотя бы одной ошибки в показателях БФО ≈5% (оценка выполнена на основании экспертного мнения). Предполагается, что в ≈1% случаев ошибка не выявляется Банком России.

1.4. Сокращение времени, требуемого для исправления отчетности (если это необходимо).

1.5. Вероятность наложения предписаний и штрафов из-за нарушения сроков сдачи отчетности.

2. Для ИТ-разработчиков:

2.1. Затраты на внеплановые работы (в том числе выпуск внеочередного релиза) специалистов команды разработки отраслевого решения в размере порядка 16 чел./ч.

2.2. Снижение качества выпускаемого решения.

3. Для саморегулируемой организации (СРО):

Затраты на срочные работы по изменению загрузки отчетности.

¹¹ Реестр субъектов рынка микрофинансирования. URL: <https://cbr.ru/microfinance/registry/> (дата обращения: 26.12.2024 г.).

Таблица 3 / Table 3

**Фрагмент результатов расчета в Калькуляторе регулирующего воздействия / Fragment
of Calculation Results in the Regulatory Impact Assessment Calculator**

Калькулятор регулирующего воздействия						
Издержки адресатов регулирования (регулируемых лиц)						719 331,00
Временные издержки						719 331,00
№	Действие	Время на одно действие (t _д), чел./ч.	Частота действий в год (f _д)	Временные издержки в год, чел./ч.	Численность объектов расчета (q)	Общая сумма в год (wd), руб.
1	Внесение значений показателей БФО вручную	10,00	1,0000	10,000 000	36	703 502,00
2	Пересдача отчетности	5,00	0,0450	0,225 000	36	15 829,00
Анализ издержек и выгод (чистый социальный эффект):						-5 595 642,94

Источник / Source: составлено авторами / compiled by authors.

4. Для регулятора:

4.1. Получение менее качественной информации, ее проверка и отправка на доработку.

4.2. Затраты на возможные будущие ошибки в отчетности (а также контроль их исправления) и предписания.

На основе перечня издержек проведена их монетарная оценка с помощью «Калькулятора регулирующего воздействия»¹², разработанного Центром регуляторных компетенций Уральского государственного экономического университета и учитывающего последнее изменение методики стандартных издержек, утвержденных Минэкономразвития России. Фрагмент расчета представлен в табл. 3.

Согласно данным табл. 3 издержки уменьшатся на 5 млн руб. И это только для 36 организаций по части одного вида отчетности (БФО).

Изменения требований применяются на практике с июня 2024 г. Спустя 6 месяцев (ноябрь 2024 г.) на «XXIII Национальной конференции по микро-

финансированию и финансовой доступности»¹⁵ были подведены первые итоги, которые заключаются, в том числе, в получении ИТ-разработчиками дополнительного времени на планирование и осуществление доработки выгрузки отчетности в электронном виде, уточнении отдельных элементов обновлений (например, наличия XSD-схемы форм отчетности, разрядности показателей и др.). Эти изменения подразумевают дополнительные затраты регулятора, ИТ-разработчиков, однако способствуют:

- уменьшению количества ошибок в отчетности;
- сокращению времени на ее сдачу;
- снижению затрат адресатов регулирования более чем на 5 млн руб.

ВЫВОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ

В рамках задачи по сравнению современных концепций публичного управления, которые представлены в трудах российских ученых и построены на основе коллективного принятия управлен-

¹² URL: <https://etps.usue.ru/tsentr-regulyatornykh-kompetentsij/o-tsentre-regulyatornykh-kompetentsij/37-tsentr-regulyatornykh-kompetentsij/923-kalkulyator-reguliruyushchego-vozdjeystviya/> (дата обращения: 26.12.2024 г.).

¹⁵ URL: <https://наумир.пф/наумир2024/> (дата обращения: 26.12.2024 г.).

ческих решений, были сопоставлены принципы и базовые институты таких теорий (концепций), как консенсусная демократия, общественно-государственное управление, распределенное управление, солидарное управление, неокорпоративизм, ноообщество и нравственная экономика. Первые три теории базируются на индивидуалистическом методологическом подходе и сегодня активно развиваются западными экономистами. Последние четыре (в новом тысячелетии попавшие в сферу научных интересов российских ученых) строятся на холистическом подходе.

В описанном в статье кейсе ключевым элементом успешного улучшения регуляторной практики стала выработка конструктивных предложений. Для развития системы непрерывных улучшений необходимо стимулировать подготовку подобных рекомендаций. При этом не нужно насаждать институты, базирующиеся на индивидуалистской концепции, а в случае импорта их следует адаптировать к российским реалиям (схема «смещения» институтов) и имманентному обществу холистическому подходу в коллективном управлении.

В ходе определения содержания БерРег (вторая задача исследования) авторами были уточнены

ключевые элементы и система принципов концепции. Регуляторная политика — это часть публичного управления. Повышение степени кооперативности в коллективном управлении способно усилить эффективность регулирования. БерРег предполагает вовлечение всех участников, однако управление процессом создания ценности должно быть централизованным, то есть осуществляться в рамках единоначалия со стороны регулирующего органа (в том числе во избежание рисков неэффективных обсуждений).

Что касается заключительной задачи, то результатом ее решения стали финансовые и организационные эффекты от внедрения предлагаемого подхода, основанного на требованиях Банка России по сдаче электронной отчетности МФО при формировании концепции бережливого регулирования в публичном управлении.

Представленные в статье положительные результаты можно назвать частными. Эффект от одного улучшения действительно не очень заметен, но он может стать значительным при условии организации системной работы по применению бережливых технологий в регулировании и их оптимизации в соответствии с концепцией бережливого производства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Womack J.P., Jones D.T. Lean thinking: Banish waste and create wealth in your corporation. New York, NY: Free Press; 2003. 396 p.
2. Тургель И.Д., Панзабекова А.Ж. Оценка регулирующего воздействия в постсоветских странах: результаты, проблемы, перспективы. *Управленческие науки*. 2018;8(2):84-93. DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-2-84-93
3. Дегтярев А.Н., Маликов Р.И., Гришин К.Е. Сопряженность интересов бизнеса и власти как условие развития предпринимательского сообщества. *Общество и экономика*. 2014;(2-3):156-173.
4. Смотрицкая И.И. Государственное управление: на пути к диалогу и сотрудничеству? *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2023;(4):246-252. DOI: 10.31737/22212264_2023_4_246-252
5. Рахмеева И.И., Филатов Д.В., Андронов М.Ю. Теоретико-игровая модель проведения публичного обсуждения правового регулирования предпринимательства. *Вестник Самарского государственного экономического университета*. 2025;(3):17-30.
6. Некипелов А.Д. Модель «чистого распределения» как инструмент исследования проблемы группового выбора. Междунар. науч. семинар «Теоретическая экономика» Института экономики РАН и Новой экономической ассоциации (Москва, 30 мая 2024 г.). М.: ИЭ РАН; 2024.
7. Некипелов А.Д. О возможности формирования обновленной парадигмы теорий индивидуального и группового выбора. *Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития*. 2024;(1):33-43. DOI: 10.52897/2411-4588-2024-1-33-43
8. Gunningham N., Grabosky P.N., Sinclair D. Smart regulation: Designing environmental policy. Oxford: Clarendon Press; 1998. 494 p.
9. Trommel W. Good governance as reflexive governance: In praise of good collegueship. *Public Integrity*. 2020;22(3):227-235. DOI: 10.1080/10999922.2020.1723356
10. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York, NY: Plume; 1993. 432 p.

11. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Т. 12. М.: Госполитиздат; 1958. 910 с.
12. Полтерович В.М. Догоняющее развитие в условиях санкций: стратегия позитивного сотрудничества. *Terra Economicus*. 2023;21(3):6-16. DOI: 10.18522/2073-6606-2023-21-3-6-16
13. Щукина Т.В. Административно-правовое регулирование солидарной экономической деятельности государства и технологического предпринимательства. *Вопросы экономики и права*. 2021;(159):7-13. DOI: 10.14451/2.159.7
14. Турцева К.П. «Экспертная сбалансированность» в общественных экологических советах регионов России. *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2023;15(3):471-494. DOI: 10.17072/2218-9173-2023-3-471-494
15. Талапина Э.В., Ефремов А.А., Черешнева И.А. Перспективы использования технологии распределенных реестров в сфере государственного управления. *Евразийский юридический журнал*. 2019;(7):353-355.
16. Костин А.Э. К вопросу о применимости теории корпоративизма Ф. Шмиттера в современном российском политическом пространстве. *Управленческое консультирование*. 2018;(2):145-151. DOI: 10.22394/1726-1139-2018-2-145-151
17. Бодрунов С.Д., Гэлбрейт Дж.К. Новая индустриальная революция и проблемы неравенства. М.: РЭУ им. Плеханова; 2017. 143 с.
18. Chernyakhovskaya L., Nizamutdinov M. Development of knowledge base for intellectual decision support in the process of innovative project management. In: Proc. 2019 21st Int. conf. "Complex systems: Control and modeling problems" (CSCMP 2019). (Samara, September 3-6, 2019). New York, NY: IEEE; 2019:384-387. DOI: 10.1109/CSCMP45713.2019.8976758
19. Шибилева О.В., Паршуткина В.В. Совершенствование контроля в цифровой среде в области государственного управления на примере Республики Мордовия. *Управленческие науки*. 2023;13(2):57-69. DOI: 10.26794/2304-022X-2023-13-2-57-69
20. Рахмеева И.И., Андронов М.Ю. Экономический анализ права: к вопросу о критериях избыточности правовых норм в финансовой сфере. *Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право*. 2023;(10):54-64. DOI: 10.37882/2223-2974.2023.10.23
21. Васильева Т.А., Варламова Н.В. и др. Институты публичной власти в условиях глобализации. М.: Норма: ИНФРА-М; 2023. 272 с.
22. Барыкин А.Н. Трансакционные издержки в экономике национальной стандартизации России. *Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования*. 2025;(1):10-18.
23. Ludwiczak A. Using lean government in improvement of the services in public administration on the example of Marshal's Office in Lubuskie voivodeship. *European Journal of Service Management*. 2018;26(2):145-153. DOI: 10.18276/ejasm.2018.26-18
24. Radnor Z., Johnston, R. Lean in UK Government: Internal efficiency or customer service? *Production Planning & Control*. 2013;24(10-11):903-915. DOI: 10.1080/09537287.2012.666899

REFERENCES

1. Womack J.P., Jones D.T. Lean thinking: Banish waste and create wealth in your corporation. New York, NY: Free Press; 2003. 396 p.
2. Turgel I.D., Panzabekova A. Zh. Regulatory impact assessment in post-Soviet countries: Results, problems and prospects. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences in Russia*. 2018;8(2):84-93. (In Russ.). DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-2-84-93
3. Degtyarev A.N., Malikov R.I., Grishin K.E. Joint business and authority efforts as a means of promotion to business community development. *Obshchestvo i ekonomika = Society and Economy*. 2014;(2-3):156-173. (In Russ.).
4. Smotritskaya I.I. Public governance: Towards dialogue and cooperation? *Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii = Journal of the New Economic Association*. 2023;(4):246-252. (In Russ.). DOI: 10.31737/22212264_2023_4_246-252
5. Rakhmееva I.I., Filatov D.V., Andronov M. Yu. A game-theoretical model for conducting a public discussion of the legal regulation of entrepreneurship. *Vestnik Samarskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = Vestnik of Samara State University of Economics*. 2025;(3):17-30. (In Russ.).

6. Nekipelov A.D. The “pure distribution” model as a tool for studying the problem of group choice. In: Int. sci. seminar “Theoretical economics” of the Institute of Economics of RAS and the New Economic Association (Moscow, May 30, 2024). Moscow: Institute of Economics of RAS; 2024. (In Russ.).
7. Nekipelov A.D. On the possibility of forming an updated paradigm of theories of individual and group choice. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiya = Economy of the North-West: Issues and Prospects of Development*. 2024;(1):33-43. (In Russ.). DOI: 10.52897/2411-4588-2024-1-33-43
8. Gunningham N., Grabosky P.N., Sinclair D. Smart regulation: Designing environmental policy. Oxford: Clarendon Press; 1998. 494 p.
9. Trommel W. Good governance as reflexive governance: In praise of good collegueship. *Public Integrity*. 2020;22(3):227-235. DOI: 10.1080/1099922.2020.1723356
10. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York, NY: Plume; 1993. 432 p.
11. Marx K., Engels F. Works. Vol. 12. Moscow: Gospolitizdat; 1958. 910 p. (In Russ.).
12. Polterovich V.M. Catching-up development under sanctions: The strategy of positive collaboration. *Terra Economicus*. 2023;21(3):6-16. (In Russ.). DOI: 10.18522/2073-6606-2023-21-3-6-16
13. Shchukina T.V. Administrative and legal regulation of solidary economic activity of the state and technological entrepreneurship. *Voprosy ekonomiki i prava = Economic and Law Issues*. 2021;(159):7-13. (In Russ.). DOI: 10.14451/2.159.7
14. Turtseva K.P. “Fair balance” in the Russian regional public environmental councils. *Ars Administrandi (Iskusstvo upravleniya) = Ars Administrandi (The Art of Management)*. 2023;15(3):471-494. (In Russ.). DOI: 10.17072/2218-9173-2023-3-471-494
15. Talapina E.V., Efremov A.A., Chereshneva I.A. The future of distributed ledger technology in public administration. *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal = Eurasian Law Journal*. 2019;(7):353-355. (In Russ.).
16. Kostin A.E. To the issue of the applicability of P.C. Schmitter’s theory of corporatism in modern Russian political space. *Upravlencheskoe konsul’tirovanie = Administrative Consulting*. 2018;(2):145-151. (In Russ.). DOI: 10.22394/1726-1139-2018-2-145-151
17. Bodrunov S.D., Galbraith J.K. The New Industrial Revolution and the problems of inequality. Moscow: Plekhanov Russian University of Economics; 2017. 143 p. (In Russ.).
18. Chernyakhovskaya L., Nizamutdinov M. Development of knowledge base for intellectual decision support in the process of innovative project management. In: Proc. 2019 21st Int. conf. “Complex systems: Control and modeling problems” (CSCMP 2019). (Samara, September 3-6, 2019). New York, NY: IEEE; 2019:384-387. DOI: 10.1109/CSCMP45713.2019.8976758
19. Shibileva O.V., Parshutkina V.V. Improving control in the digital environment in the field of public administration on the example of the Republic of Mordovia. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences*. 2023;13(2):57-69. (In Russ.). DOI: 10.26794/2304-022X-2023-13-2-57-69
20. Rakhmeeva I.I., Andronov M. Yu. Economic analysis of law: On the redundancy criteria of regulatory requirement in the financial sphere. *Sovremennaya nauka: aktual’nye problemy teorii i praktiki. Seriya: Ekonomika i pravo = Modern Science: Actual Problems of Theory and Practice. Series: Economics and Law*. 2023;(10):54-64. (In Russ.). DOI: 10.37882/2223-2974.2023.10.23
21. Vasil’eva T.A., Varlamova N.V., et al. Institutions of public power in the context of globalization. Moscow: Norma: INFRA-M; 2023. 272 p. (In Russ.).
22. Barykin A.N. Transaction costs in the economy of the national standardization of Russia. *Informatsionno-ekonomicheskie aspekty standartizatsii i tekhnicheskogo regulirovaniya = Information and Economic Aspects of Standardization and Technical Regulation*. 2025;(1):10-18. (In Russ.).
23. Ludwiczak A. Using lean government in improvement of the services in public administration on the example of Marshal’s Office in Lubuskie voivodship. *European Journal of Service Management*. 2018;26(2):145-153. DOI: 10.18276/ejism.2018.26-18
24. Radnor Z., Johnston, R. Lean in UK Government: Internal efficiency or customer service? *Production Planning & Control*. 2013;24(10-11):903-915. DOI: 10.1080/09537287.2012.666899

ИНФОРМАЦИЯ О АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS



Ирина Игоревна Рахмеева — доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономической теории и прикладной социологии, Уральский государственный экономический университет, Екатеринбург, Российская Федерация

Irina I. Rakhmeeva — Dr. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Head of the Department of Economic Theory and Applied Sociology, Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russian Federation
<https://orcid.org/0000-0003-1431-7976>

Автор для корреспонденции / Corresponding author:
rahmeeva_ii@usue.ru



Михаил Юрьевич Андронов — директор по развитию компании «Асскорт», Москва, Российская Федерация

Michail Yu. Andronov — Director of Development, Ascort Company, Moscow, Russian Federation
<https://orcid.org/0000-0001-9964-6829>

MYAndronov@mephi.ru

*Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.
Conflicts of Interest Statement: The authors have no conflicts of interest to declare.*

Статья поступила в редакцию 24.02.2025; после рецензирования 07.03.2025; принята к публикации 17.04.2025.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 24.02.2025; revised on 07.03.2025 and accepted for publication on 17.04.2025.

The authors read and approved the final version of the manuscript.