

НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕССОВ (НА ПРИМЕРЕ СЛУЖБЫ ЗАНЯТОСТИ)

Дмитриев М.Э., Золотарева А.Б., Крапиль В.Б.¹

Аннотация

В статье рассматриваются административные процессы оказания государственных услуг по регистрационному учету безработных и оказанию им содействия в трудоустройстве на примере центров занятости населения в г. Уфе (Республика Башкортостан). Предметом исследования являются возможности оптимизации данных процессов, в том числе путем внесения изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие предоставление соответствующих государственных услуг. В рамках исследования нами ставилась задача оценить потенциал оптимизации процессов и проанализировать роль изменения нормативно-правовых актов в реализации этого потенциала. Результаты проведенного анализа показали наличие значительных резервов для повышения эффективности рассматриваемых процессов, в том числе путем устранения избыточных действий и документов, не имеющих ценности для конечного потребителя услуг, но отвлекающих ресурсы и время сотрудников. В статье обосновывается ряд предложений по упрощению административных процессов в органах занятости, в частности: отказ от заполнения ряда документов, содержащих избыточную информацию; делегирование права подписания документов на менее высокие уровни управления; устранение избыточных шагов процесса. Анализ нормативно-правовых актов позволил сделать следующие выводы. Значительная часть потенциальных улучшений может быть реализована без изменения федеральных законов и нормативных актов Правительства Российской Федерации, но потре-

¹ *Дмитриев Михаил Эгонович* – доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института общественных наук РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 119571 Москва, проспект Вернадского, д. 82, стр. 1. E-mail: mikhaieldm@mail.ru
Золотарева Анна Борисовна – кандидат юридических наук, заведующая лабораторией экспертизы законодательства Института прикладных экономических исследований РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 119571 Москва, проспект Вернадского, д. 82, стр. 1. E-mail: zolot@ranepa.ru

Крапиль Валерий Борисович – научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления Института общественных наук РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 119571 Москва, проспект Вернадского, д. 82, стр. 1. E-mail: krapil@ier.ru

бует изменения стандартов Минтруда России и административных регламентов Республики Башкортостан. Вместе с тем, как показал проведенный нами анализ Федерального законодательства, оно нуждается в совершенствовании, что позволит в дальнейшем добиться дополнительного повышения эффективности рассматриваемых процессов.

Ключевые слова: административные процессы; оптимизация административных процессов; административный регламент; служба занятости; регламент службы занятости.

Применение процессных подходов в российской системе государственного управления

Предметом анализа в данной статье является совершенствование административных процессов оказания государственных услуг по регистрационному учету безработных и оказанию им содействия в трудоустройстве на примере центров занятости населения в Уфе (Республика Башкортостан). Этот вопрос рассматривался нами в рамках процессного подхода, позволяющего добиваться повышения эффективности использования трудовых и иных ресурсов для достижения конечных результатов деятельности. Материалы исследования были собраны в рамках научно-исследовательских проектов РАНХиГС, которые предусматривали, в том числе, подготовку и реализацию пилотных проектов по диагностике и оптимизации административных процессов в сфере предоставления государственных услуг и исполнения контрольно-надзорных функций.

Практические вопросы диагностики и оптимизации процессов широко представлены в исследовательской литературе (см., например: Андерсен, 2003; Джестон, Нелис, 2012; Репин, Елиферов, 2004). Существует также значительное число изданий учебно-методического характера, предназначенных для практиков, которые занимаются процессной оптимизацией (в частности: Ротер, Шук, 2005; Харрингтон, Эсселинг, Ван Нимвеген, 2002; Репин, 2013). Большой объем исследований посвящен вопросам увязки оптимизации и автоматизации процессов (Джордж, 2005; Хаммер, Хершман, 2012; Davenport, 1993). М. Хаммер и Дж. Чампи (1997), а также ряд других авторов указывают на то, что самостоятельной задачей является выделение процессов из неструктурированной функциональной среды. М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури (1997) и другие указывают, что недостаточное структурирование процесса ведет к размыванию ответственности в организации. В свою очередь, Е.Г. Ойхман и Э.В. Попов (1997), а также М.Л. Джордж (2005) демонстрируют, каким образом переход от функциональной к процессной организации деятельности способен усилить ее ориентацию на результаты.

К сожалению, и в зарубежной, и в отечественной литературе по управлению сравнительно мало внимания уделяется специфике диагностики и оптимизации процессов в сфере государственного управления. При этом интерпретация процессов в российской практике регулирова-

ния деятельности органов исполнительной власти существенно отличается от подходов, распространенных в бизнесе и представленных в международной исследовательской и учебной литературе по процессному управлению.

На предшествующем этапе российской административной реформы, который начал реализовываться еще в 2004 г., процессная проблематика рассматривалась прежде всего в контексте внедрения должностных и административных регламентов, а также стандартов предоставления государственных услуг. Должностные регламенты стали применяться на государственной гражданской службе с 2004 г., с момента принятия и вступления в силу Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В этом законе имеется отдельная статья 47, которая посвящена должностным регламентам. Притом что по вышеуказанному Закону (та же статья, п. 5) примерные должностные регламенты должны были быть утверждены соответствующим органом по управлению государственной службой, они до сих пор не разработаны.

Примерно через год после принятия ФЗ-79 Правительство Российской Федерации приняло Постановление от 11.11.2005 N 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». 15 февраля 2006 г. Минэкономразвития России выпустило Методические рекомендации по разработке административных регламентов. В данных методических рекомендациях были приведены определения, важные для создания регламентов: административные регламенты предполагалось создавать для отдельных государственных функций и (или) государственных услуг.

Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» установил основные требования к административным регламентам и стандартам предоставления государственных и муниципальных услуг. Разработка и принятие административных регламентов регулируются принятым в развитие вышеупомянутого Закона Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. N 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

Пункт 3 Постановления N 373 предусматривает меры по оптимизации деятельности по оказанию государственных услуг, которые, по логике данного документа, должны предшествовать принятию регламентов:

- а) упорядочение административных процедур (действий);
- б) устранение избыточных административных процедур (действий);
- в) сокращение срока исполнения государственной функции, а также срока выполнения отдельных административных процедур (действий) в рамках исполнения государственной функции...;
- г) ответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов, испол-

- няющих государственные функции, за несоблюдение ими требований регламентов при выполнении административных процедур (действий);
- д) осуществление отдельных административных процедур (действий) в электронной форме.

По замыслу первоначальных разработчиков, административные процедуры, скорее всего, предполагалось рассматривать как процессы (хотя само слово «процесс» нигде не встречается). В то же время недостаточность методической базы, неготовность государственных служащих к новым подходам, нечеткость формулировок и прямое нарушение требований Постановлений Правительства не привели к реальному созданию административных регламентов, хотя бы частично опирающихся на процессный подход. Проведенный нами анализ административных регламентов (около 20 документов федеральных и региональных органов исполнительной власти), а также их сопоставление с реальным процессом предоставления услуг и исполнения государственных функций показали, что практически ни в одном случае регламенты не достигают заявленных в данном постановлении целей. Главная причина этого в том, что практически во всех рассмотренных нами случаях регламенты далеко не полностью отражают конкретное содержание и последовательность действий административных ролей и документов, которые осуществляются при предоставлении услуги и исполнении функции.

В целом анализ административных регламентов, посвященных государственным услугам, показывает, что для них, как и для регламентов по контролю, характерно смешение описания административных действий и иных норм, таковыми не являющимися. В некоторых случаях целые разделы (например, раздел о ведении реестра) могут не содержать или практически не содержать административных действий – только описание используемых объектов и требований к их хранению и использованию.

Еще одним направлением изменений, которое было связано с процессным подходом, является внедрение систем менеджмента качества в соответствии с международными стандартами ИСО (Международной организации по стандартизации – International Organization for Standardization, ISO) серии 9000. В концепции проекта федерального закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» предлагается официально придать внедрению стандартов ИСО в органах исполнительной власти рекомендательный характер (Южаков, 2016). Попытки внедрения этих стандартов предпринимались в Федеральной антимонопольной службе, а также в региональных и муниципальных администрациях в Чувашской республике, Ростовской и Калининградской областях (Федоренко, 2011). Однако внедрение этих механизмов на практике проходило достаточно формально и нередко сводилось в основном к выполнению требований для получения сертификатов. Реальной оптимизации деятельности на основе процессного подхода, как правило, это не обеспечивало.

В некоторых регионах (Республика Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ) имеется опыт внедрения в сфере государственного управления бережливого производства (Царенко, 2014). Так, в Хан-

ты-Мансийском автономном округе в 2016 г. была принята концепция «Бережливый регион» (распоряжение Правительства ХМАО – Югра от 19.08.2016 № 455-рп). В основе бережливого производства лежат методы, первоначально разработанные для промышленных фирм, а впоследствии адаптированные к сфере услуг и распространившиеся на систему государственного управления. Эти методы предполагается развивать на основе национальных стандартов бережливого производства, принятых в 2014–2016 гг. (Леонидов и др., 2017). Однако практические результаты применения методов пока оценивать трудно.

В рамках ранее проведенных исследований мы предприняли попытку сформулировать некоторые подходы к адаптации бизнес-методик диагностики и оптимизации процессов к особенностям российской системы государственного управления (Дмитриев и др., 2016; Дмитриев, Крапиль, 2017). Эта работа велась в основном на базе массива экспертных интервью с государственными служащими, которые проводились Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ в 2015 г., на основе упрощенной методики предварительной диагностики процессов, которая не предполагала сбора исчерпывающей информации об изучаемом процессе.

В данной статье мы рассматриваем конкретный кейс применения процессного подхода для оптимизации работы центров занятости в г. Уфе по регистрации и трудоустройству безработных. В рамках этого кейса применялись углубленные подходы к сбору и анализу информации о процессах.

Диагностика данной деятельности проводилась на базе Центра занятости населения Октябрьского района г. Уфы (Республика Башкортостан). В ходе диагностики были выделены процессы в рамках деятельности по содействию гражданам в подборе подходящей работы, а работодателям – в подборе работников. При этом мы отделили процессы от непроцессной активности в рамках указанной деятельности. Были также построены модели изучаемых процессов. На основе собранной информации рассмотрены возможности оптимизации каждого процесса и построена их оптимизированная модель. Подготовленные для практического внедрения предложения по оптимизации процесса трудоустройства безработных позволяют повысить эффективность процесса примерно на 30%, в основном путем устранения избыточных действий, документов и бизнес-ролей.

Требования к представлению документов при постановке на учет в целях поиска подходящей работы

В соответствии с п. 2 ст. 3 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 N 1032-1 (далее – Закон о занятости) при обращении в органы службы занятости для постановки на учет в целях поиска подходящей работы гражданин обязан представить паспорт, трудовую книжку, документы, удостоверяющие его квалификацию, а также справку с последнего места работы о заработной плате за последние три месяца. Без представления этих документов решение о признании без-

работным не может быть принято (за исключением случаев, когда гражданин впервые ищет работу и не имеет квалификации).

Необходимость представления справки о доходах с последнего места работы осложняет процесс получения статуса безработного, так как требуется обращение к бывшему работодателю, что может представлять определенную проблему, особенно если последнее место работы находилось в другом регионе. Более того, в случае ликвидации работодателя получение справки о доходах возможно лишь в органах государственного архива, при условии, что работодатель перед ликвидацией передал соответствующие документы на архивное хранение. Если работодатель этой обязанности не выполнил, гражданин лишается права получения пособия даже в том минимальном размере, на который вправе претендовать лица, ранее не работавшие.

Оптимальным вариантом решения этой проблемы было бы внесение в законодательство поправок, возлагающих на органы службы занятости обязанность запрашивать информацию о заработной плате гражданина за последние три месяца работы у налоговых органов (либо у Пенсионного фонда) с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Существуют и другие резервы оптимизации процедур регистрации граждан в целях поиска подходящей работы и регистрации безработных граждан.

Согласно пп. 2 п. 15 Федерального государственного стандарта государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников², одним из обязательных действий при оказании данной государственной услуги является информирование гражданина о: положениях статьи 4 Закона о занятости населения, требованиях к подбору подходящей работы, правовых последствиях отказа от подходящей работы и положениях трудового законодательства, устанавливающих право на труд, запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда. Стандарт не устанавливает форм такого информирования, оставляя их регулирование на усмотрение органов власти субъектов Российской Федерации. Нормативными актами некоторых регионов предусмотрена необходимость заполнения соискателем работы длинного документа, содержащего перечень существенных положений законодательства, касающихся его прав и обязанностей. При этом соискатель работы должен расписываться после каждого пункта, ставя многочисленные подписи на одной странице. Необходимость информирования граждан об их правах и обязанностях не вызывает сомнения, поскольку это снижает риски их нарушения. Кроме того, такое информирование защищает органы службы занятости от судебных исков со стороны соискателей работы. Однако не

² Приказ Минтруда России от 13.11.2012 N 524н «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников».

видится особой необходимости ставить подписи после каждого пункта – вполне достаточно одной подписи в конце документа или одной подписи в конце каждой его страницы.

А вот следующая норма Административного регламента привлекает особое внимание. Согласно ей, фиксация результата выполнения административной процедуры производится путем внесения сведений в бланк, предусмотренный Административным регламентом Минтруда Республики Башкортостан по предоставлению государственной услуги «Информирование о положении на рынке труда РБ» и утвержденный Приказом Министерства труда и социальной защиты населения Республики Башкортостан от 3 декабря 2013 г. (далее – Административный регламент информирования).

Таким образом, если результат данного административного действия фиксируется в порядке, установленном для государственной услуги по информированию, то логично предположить, что данное действие рассматривается как одна из разновидностей предоставления услуги по информированию. И тут возникают противоречия.

Во-первых, услуга по информированию предполагает выдачу информации о положении на рынке труда, а нормы законодательства вряд ли можно отнести к такой информации. Во всяком случае, Административный регламент по информированию, перечисляя сведения, содержащиеся в информации о положении на рынке труда (п. 2.3), о нормах закона и других нормативных правовых актах не упоминает.

Во-вторых, услуга по информированию предоставляется на основании анкеты-заявления, а в данной административной процедуре никакого упоминания об анкете-заявлении нет.

В-третьих, если речь не идет о предоставлении информации неопределенному кругу лиц (а о ней не может быть и речи, поскольку мы имеем дело с содействием конкретному гражданину в поиске работы), то информация выдается в ответ на запрашиваемые сведения.

В-четвертых, если данная услуга предоставляется фактически в обязательном порядке, то это входит в противоречие с нормой 2.11 Административного регламента «Услуги, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, отсутствуют». Можно сделать вывод о том, что в данном пункте мы имеем дело с навязанной услугой.

В-пятых, в Административном регламенте по информированию в принципе отсутствует понятие «бланк» – это слово встречается в тексте регламента один раз, совершенно в ином контексте. А слова «учетная документация» не встречаются вообще. Сведения о результатах предоставления услуги по информированию вносятся только в регистр получателей государственных услуг в сфере занятости. Согласно Административному регламенту, программно-технический комплекс (ПТК) уже содержит регистр физических лиц (который из контекста может восприниматься как регистр физических лиц – получателей услуг), поэтому остается неясным, где еще фиксируются результаты административного действия.

Способы коммуникации между работниками службы занятости и соискателями работы

Особенностью законодательства о занятости, предопределяющем значительные временные затраты на выполнение предусмотренных им процедур как для работников службы занятости, так и для ищущих работу граждан, является то, что абсолютное большинство таких процедур требует очного взаимодействия сторон. В частности, согласно Правилам регистрации граждан в целях поиска подходящей работы³, личная явка гражданина требуется для:

- постановки на регистрационный учет в целях поиска подходящей работы;
- подбора подходящей работы в период до регистрации в качестве безработного;
- регистрации в качестве безработного;
- получения каждого нового направления на работу (обучение);
- представления в службу занятости выданного направления на работу с отметкой работодателя;
- перерегистрации в качестве безработного, которая может назначаться до двух раз в месяц.

Неявка без уважительных причин в органы службы занятости в перечисленных случаях влечет отказ в назначении пособия по безработице либо сокращение его размера, приостановление или прекращение выплаты.

Вместе с тем, анализируя целесообразность сокращения временных затрат на личное взаимодействие работников службы занятости и безработных, необходимо принимать во внимание ряд обстоятельств:

- при очном взаимодействии минимальны риски оспаривания гражданами решений органов службы занятости по мотиву ненадлежащего уведомления о них. Например, наличие личной подписи безработного в подтверждение факта извещения его о дате следующего посещения службы занятости или вручения ему направления на работу снижает вероятность судебных исков о неправомерном приостановлении или прекращении выплаты пособия по безработице по причине несоблюдения безработным сроков явки в службу занятости или отказа от подходящей работы. Поэтому при замене очных процедур взаимодействия заочными сэкономленное время может оказаться сопоставимым с дополнительными временными затратами на ведение судебных процессов;
- личная явка безработного в органы службы занятости в рабочее время косвенно свидетельствует о том, что данный гражданин по-прежнему является безработным и не получает пособие по безработице одновременно с зарплатой. Разумеется, в случае выявления факта получения

³ Постановление Правительства РФ от 07.09.2012 N 891 «О порядке регистрации граждан в целях поиска подходящей работы, регистрации безработных граждан и требованиях к подбору подходящей работы».

пособия по безработице после трудоустройства незаконно полученные гражданином денежные средства могут быть с него взысканы, однако это возможно только в судебном порядке.

Несмотря на перечисленные выше обстоятельства, целесообразно предпринять определенные меры по оптимизации коммуникаций между органами службы занятости и безработными. За образец такого регулирования можно взять некоторые нормы общей части Налогового кодекса. Так, в 2014 г. Налоговый кодекс был дополнен статьей 11.2 – «Личный кабинет налогоплательщика». Речь идет об информационном ресурсе, размещенном на сайте Федеральной налоговой службы, который может использоваться для реализации налогоплательщиками и налоговыми органами своих прав и обязанностей. В частности, налогоплательщики могут подавать через личный кабинет без использования электронной цифровой подписи налоговые декларации, заявления о зачете (возврате) сумм излишне уплаченных (взысканных) налогов и ряд других документов. Кроме того, физические лица, имеющие личный кабинет налогоплательщика, получают все документы от налогового органа исключительно в электронной форме.

В случае фиксации в законодательстве права граждан избрать электронный способ получения перечисленных документов одновременно необходимо закрепить в законодательстве презумпцию их получения в определенный срок после направления, что лишит гражданина возможности оспаривать решения службы занятости по мотиву неосведомленности о содержании направленных ему документов. Более сложен вопрос о допустимости получения службой занятости документов от состоящих на учете граждан в электронной форме через личный кабинет на портале государственных услуг. Помимо документов, предъявляемых в целях регистрации в качестве безработных, которые, на наш взгляд, по-прежнему должны представляться в подлиннике, и подтверждений факта ознакомления с электронными документами от службы занятости (без которых можно обойтись в случае введения презумпции получения электронных документов от службы занятости по истечении определенного срока) наиболее важными из таких документов являются: отказ гражданина от подходящей работы, отказ от участия в оплачиваемых общественных работах граждан, отказ от посредничества органов службы занятости и направление на работу (учебу) с отметкой работодателя о приеме или отказе в приеме на работу (учебу).

Проблема заключается в том, что электронная форма передачи информации через личный кабинет имеет два существенных недостатка:

- передача информации через личный кабинет допускается без использования электронной цифровой подписи (что, с одной стороны, упрощает использование личного кабинета гражданами, тем более безработными, не имеющими достаточных средств на приобретение электронной цифровой подписи, а с другой стороны, снижает достоверность сведений, переданных через личный кабинет). Конечно, для доступа в личный кабинет требуются логин и пароль, однако это полностью не исключает возможности несанкционированного использования личного кабинета посторонним лицом. Таким образом, от-

правка документа без электронной цифровой подписи через личный кабинет не всегда означает, что данный документ исходит от владельца личного кабинета;

- при передаче через личный кабинет отсканированных бумажных документов (например, направления на работу с отметкой работодателя) нельзя быть уверенным в соответствии отсканированной копии документа оригиналу, поскольку различные компьютерные программы позволяют изменять содержание отсканированного документа.

И все же обе отмеченные проблемы, на наш взгляд, не являются непреодолимым препятствием к разрешению состоящим на учете в службе занятости гражданам направлять документы в службу занятости в электронной форме через личный кабинет на портале государственных услуг.

Так, проблему возможной фальсификации сообщений в адрес службы занятости третьими лицами смягчают два обстоятельства. Во-первых, гражданин, состоящий на учете в службе занятости, не только может предпринять меры против несанкционированного доступа третьих лиц к его личному кабинету на сайте госуслуг, но и заинтересован в этом, поскольку доказать факт несанкционированного доступа к его личному кабинету, а следовательно, дезавуировать решения службы занятости, принятые на основе переданных через этот кабинет документов, будет довольно трудно. Во-вторых, реальную возможность несанкционированного доступа к личному кабинету безработного обычно имеют лица, не заинтересованные в фальсификации исходящей от него информации (главным образом – члены семьи), тогда как лица, потенциально заинтересованные в фальсификации исходящей от безработного информации (например, его конкуренты на занятие определенной вакансии), практической возможности несанкционированного доступа к личному кабинету безработного чаще всего не имеют.

Более значима проблема возможной фальсификации информации, направляемой в адрес службы занятости самим безработным. Однако и эта проблема не является неразрешимой, поскольку служба занятости может достаточно легко проверить эту информацию. Потенциальным предметом фальсификации является сделанная работодателем отметка об отказе в приеме на работу в направлении на работу, выданном службой занятости. Безработный может быть заинтересован подделать такую отметку ради сохранения права на получение пособия по безработице. Однако, поскольку служба занятости при выдаче направления на работу обязана согласовать с потенциальным работодателем кандидатуру направляемого ему соискателя, уточнить результаты переговоров между работодателем и работником по телефону не составит труда.

С учетом сказанного, представляется целесообразным разрешить гражданам, состоящим на учете в службе занятости, направлять документы в службу занятости в электронной форме через личный кабинет на портале государственных услуг. При этом во избежание споров о факте получения документов в электронной форме, направленных через личный кабинет, следует предусмотреть обязанность службы занятости подтверждать их прием электронной квитанцией.

Социальные выплаты безработным

В целом социальные выплаты включают пособие по безработице, стипендию, два вида материальной помощи – в связи с истечением установленного периода выплаты пособия и в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости (далее – профессиональное обучение), – выплачиваемые через государственное учреждение социальной защиты населения (ГУСЗН), а также досрочную пенсию, выплачиваемую Пенсионным фондом, расходы которого возмещаются ГУСЗН.

Согласно Федеральному регламенту, для предоставления государственной услуги требуются документы. Принципиальным моментом является то, что эти документы не требуются от гражданина–получателя услуги: это либо внутренний документ ГУСЗН (решение о признании гражданина безработным), либо документ образовательного учреждения, куда гражданин направлен на профессиональное обучение, передаваемый им в ГУСЗН.

Таким образом, предоставление государственной услуги по осуществлению социальных выплат может быть организовано в отсутствие гражданина, в том числе в электронном виде. Как будет показано далее, это прямо запрещено Федеральным регламентом, причем запрет на предоставление услуг в электронном виде прописан в п. 295 и относится ко всем административным процедурам, описываемым в регламенте.

Для того чтобы пособие по безработице было назначено, безработный гражданин должен прибыть в ГУСЗН. В соответствии с п. 29 «работник принимает решение о назначении безработному гражданину пособия по безработице после получения от работника, осуществляющего функцию по регистрации граждан в качестве безработных, личного дела получателя государственных услуг, содержащего приказ о признании гражданина безработным». Согласно п. 53, это действие осуществляется в присутствии безработного гражданина. Из данной формулировки не следует, что именно осуществляется в присутствии гражданина: только ли принятие решения о назначении пособия или же и передача дела от одного сотрудника другому тоже производится в то время, когда посетитель находится в ГУСЗН.

Требование соответствия вакансий, предлагаемых безработному, уровню его квалификации

Согласно Закону о занятости, при оказании содействия в трудоустройстве гражданину должно быть предложено два варианта подходящей работы. Отказ от двух вариантов подходящей работы в течение 10 дней со дня постановки на учет в органах службы занятости влечет отказ в признании гражданина безработным (ч. 3 ст. 3 Закона), а отказ от двух вариантов подходящей работы после признания гражданина безработным влечет приостановление выплаты пособия по безработице на срок до трех месяцев (ч. 3 ст. 35).

Существенным признаком подходящей работы является ее соответствие уровню квалификации гражданина. Поэтому для лиц, впервые ищущих

щих работу и при этом не имеющих квалификации (к которым приравниваются также некоторые другие категории граждан, например стремящиеся возобновить трудовую деятельность после длительного перерыва или уволенные за нарушение трудовой дисциплины), подходящей считается любая оплачиваемая работа, включая работу временного характера и общественные работы.

Однако Закон о занятости не содержит уточнений, как определяется степень соответствия предлагаемой гражданину работы уровню его квалификации. Не дают таких уточнений и Требования к подбору подходящей работы, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 07.09.2012 N 891.

На практике при определении степени соответствия предлагаемой гражданину работы уровню его квалификации органы службы занятости руководствуются Общероссийским классификатором занятий⁴. За основу этого классификатора приняты уровень квалификации и специализация, требуемые для определенного занятия. Классификатор состоит из четырех уровней (основных групп, подгрупп, малых групп и начальных групп), каждый следующий из которых отражает более глубокую специализацию.

При этом сформулировать универсальные правила, на каком уровне специализации должен осуществляться подбор подходящей работы, невозможно. Для большинства основных групп занятий подбор подходящей работы должен осуществляться на наиболее низком уровне классификации, т.е. на уровне начальной группы, а в некоторых случаях даже такой степени детализации может оказаться недостаточно. Например, в составе основной группы 2 (специалисты высшего уровня квалификации) выделяется подгруппа 23 (специалисты в области образования), а внутри нее – малая группа 233 (педагогические работники в средней школе), включающая единственную начальную группу 2330 с тождественным названием. При этом очевидно, что учитель литературы не может работать учителем физики. С другой стороны, в рамках основной группы «неквалифицированные рабочие» в ряде случаев подходящей может быть признана работа, входящая в другую подгруппу. Например, дворник (подгруппа 96 – неквалифицированные работники по сбору мусора и другие неквалифицированные работники) вполне может работать уборщиком (подгруппа 91 – уборщики и прислуга).

В целях устранения формальных ограничений, препятствующих подбору подходящей работы, представляется целесообразным утвердить актом Минтруда России методические рекомендации для работников службы занятости, содержащие примерный перечень случаев, когда подбор подходящей работы может осуществляться без учета низших уровней классификатора занятий.

Подбор гражданину подходящей работы, согласно Административному регламенту, является третьей административной процедурой, выполняе-

⁴ Общероссийский классификатор занятий ОК 010-2014 (МСКЗ-08), принят Приказом Росстандарта от 12.12.2014 N 2020-ст.

мой сотрудником ГУСЗН, – после анализа информации на предмет наличия подходящей работы и информирования заявителя о нормах законодательства, о котором речь шла выше.

Остается непонятным, почему эта процедура разорвана с первой, если, во-первых, вторая процедура выполняется в любом случае, во-вторых, действия, предпринимаемые при исполнении третьей процедуры, зависят от результата исполнения первой.

Закрепленная в Административном регламенте последовательность действий была бы логична, если бы на основании информации о нормах законодательства гражданин мог бы внести изменения в информацию, являющуюся основой для подбора подходящей работы. Однако такой вариант регламентом не предусматривается.

В зависимости от наличия или отсутствия подходящей работы работник ГУСЗН распечатывает ту или иную форму (выписка из регистра об отсутствии вариантов подходящей работы или перечень вариантов подходящей работы). Время, отведенное на это действие (до 1 мин.), достаточно в случае отсутствия подходящей работы. В случае же наличия подходящих вариантов оценка времени зависит от того, кто именно осуществляет проверку на предмет «соответствия». Если это делает работник ГУСЗН, то при наличии даже не слишком большого числа вариантов уложиться в одну минуту проблематично. Если же это делается полностью автоматически средствами ПТК, то оценка времени допустима, но тогда формулировка «Критерием принятия работником центра занятости решения является соответствие свободных рабочих мест и вакантных должностей критериям подходящей работы для гражданина» не соответствует действительности.

Результат административной процедуры сформулирован неверно или частично неверно: получение работником ГУСЗН информации о наличии (отсутствии) вариантов подходящей работы для гражданина не заканчивает административное действие; после этого информация выводится на печать. Результатом будет указанная распечатка, в том числе подписанная гражданином в случае отсутствия вариантов.

В следующем административном действии гражданин, для которого имеются варианты подходящей работы, осуществляет выбор из предложенного перечня. Из текста Административного регламента непонятно, сколько вариантов он может выбрать – известно только, что у гражданина есть право выбрать более одного варианта.

Следующее действие, как следует из п. 3.1.6 Административного регламента, выполняется в любом случае, если получено согласие работодателя или нескольких работодателей с кандидатурой гражданина. В этом случае гражданину выдается не более двух направлений на работу.

В целом определение критериев отказа от подходящей работы дано нечетко, что порождает возможности для принятия решения по усмотрению работника ГУСЗН, чего быть не должно.

В любом случае, независимо от того, какой именно вариант выбрал гражданин, на всю административную процедуру по оформлению и выдаче при его согласии соответствующего документа (направления, перечня,

предложения...) отводится 1 мин. Как минимум в одном случае этот срок не обоснован: если гражданин согласен получить направление на работу по смежной профессии (специальности), то работник ГУСЗН обязан подобрать ему варианты работы, предложить выбор, получить согласие получателя государственной услуги, получить согласие работодателя, выдать направление и разъяснить, что направление должно быть возвращено в ГУСЗН с отметкой работодателя, т.е. выполнить действия, предусмотренные п.п. 3.1.3 – 3.1.7 Административного регламента, что займет в совокупности гораздо более 1 мин.

Порядок принятия решений при регистрации граждан, обратившихся за содействием в трудоустройстве, и осуществлении выплат безработным

В настоящее время порядок регистрации граждан, обратившихся за содействием в трудоустройстве, и осуществления социальных выплат безработным регулируется двумя нормативными актами Минтруда России:

- Приказом «Об утверждении федерального государственного стандарта государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников» от 13.11.2012 N 524н;
- Приказом от 29.06.2012 N 10н «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными».

Приказ N 524н регулирует только общие правила предоставления государственной услуги, оставляя детальное регулирование соответствующих процедур на усмотрение субъектов Российской Федерации, которые утверждают собственные административные регламенты. В отличие от Приказа N 524н, Приказ N 10н содержит подробную регламентацию процесса предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат безработным гражданам.

Согласно п. 27 Приказа N 10н, предоставление государственной услуги по осуществлению социальных выплат безработным гражданам включает целый ряд административных процедур: например, назначение и начисление пособия по безработице (стипендии в период профессионального обучения, материальной помощи), сокращение размера, приостановление, продление или прекращение указанных социальных выплат и пр.

Регламентация каждой из перечисленных процедур включает в себя одну и ту же повторяющуюся формулу:

- Работник формирует проект приказа о... (например, о назначении, размере и сроках выплаты пособия по безработице).
- Работник представляет проект приказа о... на подпись директору центра занятости населения.
- Директор центра занятости населения подписывает приказ о...

Таким образом, практически все значимые решения в процессе предоставления государственных услуг по регистрации граждан, обратившихся за содействием в трудоустройстве, и по осуществлению социальных выплат безработным принимаются на уровне директора центра занятости. Такой порядок принятия решений выглядит нерациональным, поскольку директор центра занятости в силу многочисленности представляемых ему на подпись документов не имеет практической возможности осуществлять проверку их содержания. Поэтому процедура представления приказов на подпись директору, затягивая процесс принятия решений, не только не способствует повышению степени их обоснованности, но скорее дает противоположный эффект, снимая с работников службы занятости, в действительности принимающих решение, ответственность за него.

В связи с этим представляется целесообразным делегировать право подписания всех регулирующих установление, изменение или прекращение социальных выплат безработным приказов работникам центров занятости населения, исполняющим функцию по назначению и начислению социальных выплат.

Сэкономленное благодаря избавлению от необходимости подписывать приказы о социальных выплатах рабочее время директоров центров занятости может быть продуктивно использовано на усиление текущего контроля за исполнением работниками центра занятости Административного регламента предоставления соответствующей государственной услуги.

Оптимизация процесса регистрации и трудоустройства безработных с учетом выявленных проблем

Как показало наше исследование, большая часть обнаруженных неоптимальностей прямо закреплена в нормативных актах, причем в минимальной степени это относится к Закону о занятости и Постановлению Правительства РФ от 07.09.2012 N 891 (ред. от 04.08.2015) «О порядке регистрации граждан в целях поиска подходящей работы, регистрации безработных граждан и требованиях к подбору подходящей работы» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, N 38, ст. 5103). Большая часть их берет начало в нормах Федеральных стандартов, на которых базируются региональные административные регламенты. Часть неоптимальных норм закреплена в Федеральном административном регламенте по осуществлению социальных выплат.

При построении оптимальной модели мы решили придерживаться нормативных актов верхнего уровня, однако строгое следование требованиям ведомственных (стандарты) и республиканских (регламенты) актов не ставилось как условие. В результате появилась возможность существенно сократить число бумажных документов, поскольку требование к обращающемуся за государственными услугами в ГУСЗН гражданину писать заявление по каждому поводу не следует напрямую из нормативных актов верхнего уровня. Удалось существенно упростить процесс установления статуса безработного и др., поскольку нормативные акты верхнего уровня не содер-

жат указания на конкретное лицо, принимающее решение об установлении статуса.

Если говорить о содержании оптимизации, то значительное внимание было уделено более четкому разграничению задач по собственно подбору работы и задач, связанных с учетом граждан в целях поиска подходящей работы и безработных граждан (Постановление Правительства РФ от 07.09.2012 N 891).

Первым делом были полностью исключены процесс «Регистрация работодателей» и подпроцесс «Издание приказа». В оптимизированной модели реестр работодателей должен формироваться автоматически, исходя из перечня организаций, которые сообщили тем или иным способом о наличии у них вакансий.

Подпроцесс «Издание приказа» заменен единственным действием, которое осуществляет в ПТК специалист ГУСЗН, – проставлением соответствующего статуса. Как показала диагностика, руководитель ГУСЗН не имеет возможности ни поставить на учет гражданина, если не все условия соблюдены, ни отказать в постановке на учет, если все требования выполнены. Поэтому его подпись под приказом носит формальный характер, а реальное решение принимает специалист ГУСЗН, который как раз и проверяет соблюдение требований и формирует проект приказа.

Подпроцесс подбора работы не претерпел существенных изменений. Из него оказался исключенным блок, связанный с согласованием по телефону с работодателем кандидатуры направляемого к нему работника. Данный блок исполнялся далеко не всегда; а в тех случаях, когда исполнялся, не приносил практической пользы, хотя и отнимал время специалиста ГУСЗН и удлинял время предоставления государственной услуги.

Еще одно изменение, произошедшее в подпроцессе, позволит уменьшить трудозатраты и расход бумаги. До сих пор при обнаружении подходящей работы специалист ГУСЗН всегда печатал направление, даже если гражданин сразу отказывался от этой работы. В результате гражданин подтверждал свой отказ дважды – и на бланке направления, и в листе учета государственных услуг. Второй подписи вполне достаточно для того, чтобы не требовать первую и не плодить лишние бумаги.

Самые существенные изменения коснулись первичного приема граждан и связанной с ним регистрацией в целях поиска подходящей работы. В принципе регистрация в целях поиска подходящей работы сама по себе является избыточным процессом, поскольку не дает никаких прав и не накладывает практически никаких обязательств. Однако нормативными актами высокого уровня для получения статуса безработного необходимо иметь статус «зарегистрированного в целях поиска подходящей работы», поэтому в оптимизированном процессе такая конструкция сохраняется.

При первичном приеме рекомендуется заменить персональную систему учета оказываемых диспетчером услуг на обобщенную. Это означает, что, вместо того чтобы вводить в ПТК (Картотеку диспетчера) все персональные данные обратившегося гражданина, диспетчер только отмечает вопрос, по которому обратился гражданин. Это существенно сокращает время при-

ема, сохраняя основные возможности статистического учета. В то же время информация о том, кто какую услугу получал, если это не связано с регистрацией в целях поиска работы, является избыточной.

Далее приведена в соответствие с законодательством логика действий, связанных с наличием переплат. Поскольку закон не считает наличие ранее образовавшихся переплат препятствием для постановки на учет в целях поиска подходящей работы и даже на учет в качестве безработного, диспетчер просто проверяет наличие переплат и предлагает гражданину погасить задолженность, печатая ему квитанцию с реквизитами и суммой. В дальнейшем либо эта квитанция будет входить в число документов, обязательных для предоставления, либо задолженность, если не будет оплачена, компенсируется в случае назначения гражданину пособия по безработице.

Из этого и других процессов полностью исключены все случаи заполнения гражданином заявлений и анкет, если они не имеют практического назначения (а таких подавляющее большинство). Это экономит и время, и ресурсы.

Важным моментом оптимизации является полуавтоматический процесс «Изменение статусов», запускаемый в связи с истечением установленного актами высокого уровня времени как для получения статуса безработного, так и для снятия с регистрационного учета. Теперь получение статуса безработного не привязывается к конкретному приходу гражданина: если через 10 дней после того, как диспетчер зафиксировал наличие всех необходимых документов, в карточке гражданина не появилось отметок о существовании причин, препятствующих получению статуса безработного (два отказа от подходящей работы; явка не вовремя без уважительных причин), ему присваивается статус безработного и начинается начисление пособия по безработице.

Вместо того чтобы дожидаться трехмесячного срока, удалять вакансию, а потом при необходимости вносить ее заново, предполагается, что сотрудник ГУСЗН за неделю до истечения трехмесячного срока проинформирует работодателя о том, что заявленная им вакансия будет перенесена в архив. У работодателя есть неделя, чтобы в рамках микропроцесса «Поступление информации о новых вакансиях и подтверждение старых» сохранить вакансию прежде, чем она будет удалена.

Согласно нашим оценкам, подготовленные для практического внедрения предложения по оптимизации процесса трудоустройства безработных позволяют повысить эффективность процесса примерно на 30% путем устранения избыточных действий, документов и бизнес-ролей.

Следующим шагом в подготовке практического внедрения предложенных изменений является разработка проектов внесения изменений в нормативно-правовые акты Минтруда России (стандарты) и Республики Башкортостан (административные регламенты). К моменту написания данной статьи эта работа была уже выполнена. После принятия этих изменений планируется пилотное внедрение оптимизированного процесса в Республике Башкортостан.

Заключение

Представленная в данной статье работа по диагностике и оптимизации процесса регистрации и подбора вакансий безработным в центрах занятости населения г. Уфы показала, что используемые авторами подходы к анализу процессов позволяют выявить значительные возможности повышения эффективности работы. Выявление неоптимальностей потребовало детального изучения нормативно-правовой базы, а также сбора большого массива первичной информации в центрах занятости населения г. Уфы путем экспертного наблюдения за ходом реализации процесса на всех его стадиях.

Проведенная работа показала, что значительная часть потенциальных улучшений в процессе может быть реализована без изменения федеральных законов и нормативных актов Правительства Российской Федерации. Однако их практическое внедрение потребует изменения стандартов Минтруда России и административных регламентов Республики Башкортостан. Вместе с тем, как показал проведенный нами анализ Федерального законодательства, оно тоже нуждается в совершенствовании, что позволит в дальнейшем добиться дополнительного повышения эффективности рассматриваемых процессов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андерсен Б. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования / Пер. с англ. – М.: РИА «Стандарты и качество», 2003.
2. Джестон Дж., Нелис Й. Управление бизнес-процессами. Практическое руководство по успешной реализации проектов / Пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2012.
3. Джордж М.Л. Бережливое производство + шесть сигм. Комбинируя качество шести сигм со скоростью бережливого производства / Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
4. Дмитриев М.Э., Крапиль В.Б. Ожидания и реальность оптимизации административных процессов в системе государственного управления: «быстрые победы» или «долгая дорога в гору»? // Общественные науки и современность. – 2017. – № 5. – С. 5–17.

5. Дмитриев М.Э., Фондукова Л.А., Янков К.В. Оптимизация административных процессов в системе государственного управления: предварительные результаты эмпирического анализа // Экономическая политика. – 2016. – Т. 11. – № 2. – С. 7–21.
6. Леонидов К., Никитин Г., Лapidус В., Олухов А. Стандарты серии «Бережливое производство»: управление эффективностью деятельности // Стандарты и качество. – 2017. – № 6. – С. 46–49.
7. Репин В.В., Елиферов В.Г. Процессный подход к управлению. Моделирование бизнес-процессов. – М.: РИА «Стандарты и качество», 2004.
8. Репин В.В. Моделирование, внедрение, управление. – М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013.
9. Ротер М., Шук Дж. Учитесь видеть бизнес-процессы. Практика построения карт потоков создания ценности / Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс: CBSD, Центр развития деловых навыков, 2005.
10. Федоренко М.В. Повышение качества государственного управления – главная задача реформы аппарата исполнительной власти // Стандарты и качество. – 2011. – № 12. – С. 66–69.
11. Харрингтон Дж., Эсселинг К.С., Ван Нимвеген Х. Оптимизация бизнес-процессов. Документирование, анализ, управление, оптимизация / Пер. с англ. – М.: ООО «БМикро»: Азбука, 2002.
12. Хаммер М., Хершман Л. Быстрее, лучше, дешевле. Девять методов реинжиниринга бизнес-процессов / Пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2012.
13. Царенко А.С. «Бережливое государство»: перспективы применения бережливых технологий в государственном управлении в России и за рубежом // Государственное управление. Электронный вестник. – Выпуск № 45. – 2014. – С. 74–109.
14. Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: о подготовке проекта Федерального Закона «Об основах государственного управления в Российской Федерации» // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 1. – С. 129–148.
15. Davenport T. Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1993.
16. Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе / Пер. с англ. – СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 1997.
17. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Издательство «Дело», 1997.
18. Ойхман Е.Г., Попов Э.В. Реинжиниринг бизнеса: Реинжиниринг организаций и информационные технологии. – М.: Финансы и статистика, 1997.

ADMINISTRATIVE PROCESSES OPTIMIZATION DIRECTIONS. ON THE EXAMPLE OF THE EMPLOYMENT SERVICE

Mikhail E. Dmitriev

Ph.D., Chief Researcher of the Institute of social sciences, RANEPa.
Address: Russian Academy of National Economy and Civil Services,
82/1 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: mikhaildm@mail.ru

Anna B. Zolotareva

Ph.D., Head of the Laboratory for legal expertise of the
Institute of applied economic research, RANEPa.
Address: Russian Academy of National Economy and Civil Services,
82/1 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: zolot@ranepa.ru

Valery B. Krapil

Researcher of the Institute of social sciences, RANEPa.
Address: Russian Academy of National Economy and Civil Services,
82/1 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.
E-mail: krapil@iep.ru

Abstract

The article examines the administrative processes of rendering public services in the registration of the unemployed and assists them in the employment on the basis of employment centers in the city of Ufa (Republic of Bashkortostan). The subject of study is the possibility of optimizing these processes, including the amendment of legal acts regulating the provision of such public services. In the study we had the task to assess the potential of process optimization and to analyze the role of legal acts amending in implementation of this potential. The results of the analysis showed the presence of significant reserves to improve the efficiency of the processes under examination, including the elimination of redundant activities and documents that do not have value for service consumers, but distract resources and staff time. The article substantiates a number of proposals on administrative processes simplification in bodies of employment, in particular refusal to fill a number of documents that contain redundant information; delegating the right of signing documents to the lower levels of management; elimination of redundant process steps. Analysis of legal acts allows to draw the following conclusions: a significant part of the potential improvements can be implemented without amendments to the Federal laws and normative acts of the Government of the Russian Federation, but will require a change of standards of the Ministry of labor and administrative regulations of the Republic of Bashkortostan. However, as shown by our analysis of the Federal legislation, it also needs to be improved, that will allow to achieve an additional increase of efficiency of studied processes.

Keywords: administrative processes; streamlining of administrative processes; simplification of administrative processes; administrative regulations; employment service; the regulation of employment service.

Citation: Dmitriev, M.E., Zolotareva, A.B. & Krapil, V.B. (2018). Napravleniya optimizatsii administrativnykh protsessov (na primere sluzhby zanyatosti) [Administrative Processes Optimization Directions (On the Example of the Employment Service)]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–28 (in Russian).

REFERENCES

1. Andersen, B. (2003) *Biznes-protsessy. Instrumenty sovershenstvovaniya* [Business Processes. Improvement Tools]. Moscow: RIA «Standarty i kachestvo». (in Russian).
2. Dzheston Dzh. & Nelis, I. (2012). *Upravlenie biznes protsessami. Prakticheskoe rukovodstvo po uspeшной realizatsii proektov* [Management of Business Processes. Practical Guidance for Successful Implementation of Projects]. Moscow: Al'pina Publisher, (in Russian).
3. Dzhordzh, M.L. (2005). *Berezhlivoe proizvodstvo + shest' sigm. Kombiniruya kachestvo shesti sigm so skorost'yu berezhlivogo proizvodstva* [Lean production + Six Sigma. Combining the Quality of Six Sigma with the Speed of Lean Production]. Moscow: Al'pina Biznes Buks, (in Russian).
4. Dmitriev, M.E. & Krapil', V.B. (2017). Ozhidaniya i real'nost' optimizatsii administrativnykh protsessov v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: «bystrye pobedy» ili «dolgaya doroga v goru»? [Expectations and Reality of Optimization of Administrative Processes in the Public Administration System: «Quick Wins» or «Long Road Uphill»?]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no 5, pp. 5–17.
5. Dmitriev, M.E., Fondukova, L.A. & Yankov, K.V. (2016). Optimizatsiya administrativnykh protsessov v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: predvaritel'nye rezul'taty empiricheskogo analiza [Optimization of Administrative Processes in the System of Public Administration: Preliminary Results of Empirical Analysis]. *Ekonomicheskaya politika*, vol. 11, no 2, pp. 7–21.
6. Leonidov, K., Nikitin, G., Lapidus, V. & Olukhov, A. (2017). Standarty serii «Berezhlivoe proizvodstvo»: upravlenie effektivnost'yu deyatel'nosti [Lean Manufacturing Series Standards: Performance activities Management]. *Standarty i kachestvo*, no 6, pp. 46–49.
7. Repin, V.V. & Eliforov, V.G. (2004). *Protsessnyy podkhod k upravleniyu. Modelirovanie biznes-protsessov* [Process Approach to Management. Modeling of Business Processes]. Moscow: RIA «Standarty i kachestvo». (in Russian).
8. Repin, V.V. (2013). *Modelirovanie, vnedrenie, upravlenie* [Modeling, Implementation, Management]. Moscow: Mann, Ivanov i Ferber. (in Russian).
9. Roter, M. & Shuk, Dzh. (2005). *Uchites' videt' biznes-protsessy. Praktika postroeniya kart potokov sozdaniya tsennosti*. [Learn to See the Business Processes. The Practice of Constructing Maps of Value Streams]. Moscow: Al'pina Biznes Buks: CBSD, Tsentr razvitiya delovykh navykov, (in Russian).
10. Fedorenko, M.V. (2011). Povyshenie kachestva gosudarstvennogo upravleniya – glavnaya zadacha reformy apparata ispolnitel'noi vlasti [Improving the Quality of Public Administration is the Main Task of Reforming the Executive Apparatus]. *Standarty i kachestvo*, no 12, pp. 66–69.
11. Kharrington, Dzh., Esseling, K.C. & Van Nimvegen, Kh. (2002) *Optimizatsiya biznes-protsessov. Dokumentirovanie, analiz, upravlenie, optimizatsiya* [Optimization of Business Processes. Documenting, Analysis, Management, Optimization]. Moscow: ООО «BMikro»: Azbuka, (in Russian).

12. Khammer, M. & Khershman, L. (2012). *Bystree, luchshe, deshevle. Devyat' metodov reinzhiniringa biznes-protssessov* [Faster, Better, Cheaper. Nine Methods for Reengineering Business Processes]. Moscow: Al'pina Pabliher, (in Russian).
13. Tsarenko, A.S. (2014). «Berezhlivoe gosudarstvo»: perspektivy primeneniya berezhlivykh tekhnologiy v gosudarstvennom upravlenii v Rossii i za rubezhom [«Lean State»: Prospects for Lean Technologies in Public Administration in Russia and Abroad]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, no 45, pp. 74–109.
14. Yuzhakov, V.N. (2016). Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: o podgotovke proekta Federal'nogo Zakona «Ob osnovakh gosudarstvennogo upravleniya v Rossiyskoi Federatsii» [Public Administration on Results: on the Preparation of the Draft Federal Law «On The Basics Of Public Administration In The Russian Federation»]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 129–148.
15. Davenport, T. (1993). *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
16. Khammer, M. & Champi, Dzh. (1997) *Reinzhiniring korporatsii: Manifest revolyutsii v biznese* [Reengineering of the Corporation: Manifesto of the Revolution in Business]. Saint Petersburg: Izdatel'stvo S.-Peterburgskogo universiteta, (in Russian).
17. Meskon, M., Al'bert, M. & Khedouri, F. (1997). *Osnovy menedzhmenta* [Fundamentals of Management]. Moscow: Izdatel'stvo «Delo», (in Russian).
18. Oikhman, E.G. & Popov, E.V. (1997) *Reinzhiniring biznesa: Reinzhiniring organizatsii i informatsionnye tekhnologii* [Business Reengineering: Reengineering Organizations and Information Technology]. Moscow: Finansy i statistika, (in Russian).