

УДК 338

## **Анализ возможностей повышения эффективности работы центров занятости населения на основе процессного подхода**

**Дмитриев Михаил Эгонович**

Доктор экономических наук, главный научный сотрудник,  
Центр публичной политики и государственного управления, Институт общественных наук,  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,  
107031, Российская Федерация, Москва, ул. Петровка, 17/2;  
e-mail: mikhaildm@mail.ru

**Золотарева Анна Борисовна**

Кандидат юридических наук, заведующая,  
Лаборатория экспертизы законодательства, Институт общественных наук,  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,  
107031, Российская Федерация, Москва, ул. Петровка, 17/2;  
e-mail: zolot@iep.ru

**Фондукова Лада Александровна**

Эксперт,  
Хозяйственное партнерство «Новый экономический рост»  
129090, Российская Федерация, Москва, 1-й Троицкий переулок, 12/5;  
e-mail: ladaf@mail.ru

### **Аннотация**

Статья посвящена правовым аспектам оптимизации административных процессов по регистрации и трудоустройству безработных. Анализ этих процессов, проведенный с участием авторов статьи на базе центров занятости в ряде субъектов Российской Федерации, показал наличие значительных резервов для оптимизации при условии внесения соответствующих изменений в нормативно-правовые акты. Правовое регулирование процессов оказывает своего рода дуалистическое влияние на возможности процессной оптимизации: и как ограничитель изменений, особенно на стадии пилотных проектов, и как средство ускорения масштабирования по принципу «сверху вниз», путем запуска массовых изменений процессов после пересмотра положений законов и других нормативно-правовых актов, которые их регулируют. Направления оптимизации процессов, аналогичные тем, которые рассмотрены в данной статье, могут получить применение и в деятельности других органов исполнительной власти в силу единообразия исторически сложившихся административных практик.

### **Для цитирования в научных исследованиях**

Дмитриев М.Э., Золотарева А.Б., Фондукова Л.А. Анализ возможностей повышения эффективности работы центров занятости населения на основе процессного подхода // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Том 8. № 1А. С. 34-46.

**Ключевые слова**

Административные процессы, административная реформа, оптимизация административных процессов, симплификация административных процессов, административные регламенты, служба занятости.

**Введение**

Возможные подходы к повышению эффективности деятельности по содействию трудоустройству граждан.

На сегодняшний день основную нагрузку по содействию трудоустройству граждан в России берут на себя центры занятости населения (далее – ЦЗН), которые являются структурными подразделениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В частности, центры занятости населения:

- дают консультации обратившимся в службу занятости гражданам и работодателям относительно возможностей получения работы и обеспечения рабочей силой, о требованиях, предъявляемых к профессиям и работникам;
- оказывают помощь гражданам в выборе подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников;
- организуют профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации граждан, необходимые для получения новой работы;
- оказывают услуги по профессиональной ориентации и трудоустройству высвобождаемым работникам и другим категориям населения;
- регистрируют безработных;
- производят выплату пособий по безработице и при наличии оснований приостанавливают эти выплаты;
- направляют безработных граждан по их желанию на оплачиваемые общественные работы;
- оказывают социально-психологическую помощь людям, находящимся в поиске работы;
- проводят ярмарки вакансий для молодежи и учащихся выпускных классов школ.

**Основная часть**

Некоторые исследователи отмечают недостаточную эффективность и результативность деятельности ЦЗН. Например, Вишневецкая (2012) отмечает, что эффективность программы обучения и переквалификации безработных достаточно низкая, хотя долгое время это направление считалось одним из самых эффективных направлений политики занятости. Короткие программы обучения, не могут дать долгосрочных конкурентных преимуществ работнику в условиях повышения требований к профессиональным навыкам. Скорее возможно появление обратного эффекта – роста безработицы, из-за завышенных требований к зарплате, сформировавшихся в результате прохождения переподготовки или обучения [Вишневецкая, 2012].

В Обзоре ОЭСР по рынку труда и социальной политике РФ (ОЭСР (2011)) отмечается, что деятельность органов занятости малоэффективна. Наиболее конкурентоспособные на рынке труда безработные не хотят регистрироваться, во-первых, из-за низкого уровня пособий, а во-вторых, из-за сложной процедуры регистрации, и отсутствия интересных вакансий [Джестон, Нелис, 2012]. Кроме того, среди населения тоже распространено мнение, что служба занятости

не может оказать реальной помощи. Обращаются в службу занятости прежде всего работники, не имеющие востребованной квалификации, в то время как остальные в поиске работы полагаются прежде всего на личные связи, СМИ, частные агентства. Предприятия сообщают в службу занятости о вакансиях, только когда самостоятельно не могут найти на рынке кандидатуру из-за плохих предлагаемых условий. В итоге органы занятости работают прежде всего, как службы социальной поддержки, нежели как службы по трудоустройству населения.

В своем докладе по безработице ОЭСР (OECD (2015)), опираясь на данные по безработице в странах-членах организации, а также исходя из анализа деятельности и мер, предпринимаемых службами занятости этих стран по трудоустройству безработных, делает вывод о целесообразности реализации активных программ содействия занятости, которые можно обозначить понятием «активизация».

Прежде всего, под ней подразумевается интенсификация деятельности государственных служб занятости по трудоустройству безработных. Ее составной частью является система профилирования, предполагающая выделение на начальном этапе тех категорий безработных, которые могут столкнуться с особыми трудностями при трудоустройстве, и проведение с ними индивидуальной работы в службах занятости, а также в частных рекрутинговых агентствах.

Обратной стороной «активизации», как отмечает Вишневская (2012), является использование различных методов, заставляющих работника соглашаться на рабочие места, не полностью отвечающие его зарплатным ожиданиям и иным требованиям. Так, менее четкими стали критерии «подходящей работы». Излишняя «разборчивость» безработного при выборе нового рабочего места может стоить ему получения пособия по безработице. Участие в активных программах занятости рассматривается как готовность приступить к работе, что становится необходимым условием получения пособия.

В докладе KPMG (KPMG (2014)) представлены новые современные решения эффективного содействия в поиске работы. Для того чтобы службы занятости (как государственные, так и частные) принимали эффективные меры по активизации безработных, необходимо обеспечить надлежащее профилирование безработных и адаптировать формы и инструменты активизации к потребностям конкретных групп безработных. Это поможет максимизировать эффективность мер при одновременном снижении соответствующих затрат [Мескон, Альберт, Хедоури, 1997]. Чтобы службы занятости действовали эффективно, они должны быть оснащены эффективными инструментами мотивации безработных и применения санкций. С одной стороны, безработные должны быть мотивированы для принятия конкретных мер, а с другой стороны, они должны знать о механизмах воздействия, которые будут применены, если безработный уклоняется от активного участия в процессе поиска работы. Речь идет о переносе центра тяжести в оплате сотрудников службы занятости по фактическим результатам, которыми являются прежде всего первоначальное трудоустройство безработных и устойчивое трудоустройство.

При борьбе с безработицей, особенно в условиях сложной экономической ситуации, много внимания уделяется эффективности мер содействия трудоустройству. Единого подхода к измерению и повышению эффективности нет. У отдельных стран есть свои собственные решения, но во многих случаях система измерения и оценки эффективности фокусируется на рентабельности и эффективности отдельных инструментов рынка труда (OECD (2015)). Таким образом, акцент делается скорее на эффективности расходов, чем на фактических результатах мер помощи безработному. Методы и инструменты поддержки должны быть адаптированы для достижения наилучшего результата при минимальных затратах, а также необходимы изменения в методах работы служб занятости:

- сокращение бюрократической нагрузки, сокращения административных операций до минимума и выделения ресурсов для проведения реальных действий по содействию в трудоустройстве;
- изменения способа выделения и распределения средств для оказания услуг;
- изменение способа вознаграждения работников службы занятости путем введения стимулирующего компонента, связанного с достижением поставленных целей эффективности (например, привлечение безработных к нахождению работы);
- увеличение свободы выбора услуг и инструментов содействия с учетом их эффективности, адаптированной к индивидуальным потребностям безработного;
- предоставление возможности передачи полномочий по оказанию содействия в поиске работы (от социального обеспечения до реального выхода на работу) специализированными негосударственными компаниями (посредством контрактов) и оплата их услуг на основе реальных результатов их деятельности [Андерсен, 2003].

В российских условиях очень важным аспектом, который следует учитывать при оценке возможностей повышения эффективности и результативности работы служб занятости, является значительная и очень устойчивая во времени дифференциация рынков труда. Как отмечено в докладе ЦСР и НИУ ВШЭ (Гимпельсон и др. (2017)), различия между региональными рынками труда носят комплексный характер и затрагивают весь спектр параметров рынка труда: уровень занятости и безработицы, уровень вакансий, оплату труда, неформальную занятость. Это значит, что решения, обеспечивающие результативность деятельности ЦЗН, не являются универсальными, а будут специфичными по отношению к локальным рынкам труда.

В данной статье мы рассматриваем возможности повышения эффективности и результативности ЦЗН в области регистрации и трудоустройства безработных на примере конкретного региона (Республика Башкортостан). При этом в основе нашего подхода лежат процессные методы оптимизации деятельности [Джордж, 2005].

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

Однако применение процессного подхода в большинстве перечисленных источников как правило рассматривается не применительно к государственной администрации, а к коммерческим организациям, работающим на рынке.

В ходе исследований предыдущих лет мы выделили два принципиально различающихся по содержанию и последствиям типа процессной оптимизации (Дмитриев и др. (2017)) [Дмитриев и др., 2017]:

- оптимизация для повышения эффективности (снижения удельных затрат на единицу результата);

- оптимизация для повышения результативности (улучшения конечного результата процесса).

Как мы убедились на примере пилотных проектов, оптимизация процессов в целях снижения удельных затрат на единицу результата, далеко не всегда сопровождается улучшением результативности процесса.

Для повышения результативности, в процессы необходимо вносить содержательные изменения, включающие новые способы решения задач, а также новые компетенции и навыки сотрудников. В связи с этим наши пилотные проекты в Республике Башкортостан включали апробацию двух методик, одна из которых была связана с повышением результативности, а вторая – со снижением удельных затрат на единицу результата. В качестве пилота по повышению результативности мы выбрали процесс трудоустройства инвалидов, который в исходном состоянии характеризовался крайне низкими показателями трудоустройства. В рамках пилотного проекта начато внедрение новой методики трудоустройства инвалидов, ход которого описан в статье Никольской и Дмитриева (2017).

В данной статье мы рассмотрим другой пилотный проект, который ориентирован на снижение удельных затрат процесса регистрации и трудоустройства безработных в ЦЗН г. Уфы. При этом мы рассмотрим не все аспекты процессной оптимизации, а лишь некоторые возможности снижения затрат, которые предполагают корректировку правовых норм, снижающих эффективность процесса.

### **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 3 месяца. Без представления этих документов решение о признании безработным 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 для этого требуется обращение к бывшему работодателю, что представляет определенную проблему (особенно в случае, 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 [Гимпельсон, 2017]. 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 3 месяца работы у налоговых органов (либо у

Пенсионного фонда) с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Согласно пп.2 п.15 Федерального государственного стандарта государственной услуги содействия гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников, 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, но нормативными актами некоторых регионов предусмотрена необходимость заполнения соискателем работы длинного документа, содержащего перечень существенных положений законодательства, при этом соискатель расписывается после каждого пункта. Это ведет к значительным затратам времени заявителей и инспекторов при первичном приеме соискателей. Считается, такое информирование защищает органы службы занятости от судебных исков со стороны соискателей работы. Однако не видится особой необходимости ставить подписи после каждого пункта – вполне достаточно одной подписи в конце документа или одной подписи в конце каждой его страницы.

Способы коммуникации между работниками службы занятости и соискателями работы

Особенностью законодательства о занятости, предопределяющей 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 работы, личная явка гражданина требуется:

- для постановки на регистрационный учет в целях поиска подходящей работы;
- для подбора подходящей работы в период до регистрации в качестве безработного;
- для регистрации в качестве безработного;
- для получения каждого нового направления на работу (обучение);
- для представления в службу занятости выданного направления на работу с отметкой работодателя);
- для 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 работников службы занятости и безработных на личное взаимодействие, необходимо принимать во внимание ряд обстоятельств:

- во-первых, 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;

- во-вторых, 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 пособия по безработице после трудоустройства сумма незаконно полученного гражданином пособия может быть взыскана с него, 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 году Налоговый кодекс был дополнен статьей 11.2 – «Личный кабинет налогоплательщика», под которым понимается информационный ресурс, размещенный на сайте Федеральной налоговой службы, который может быть использован 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<sup>1</sup>.

Нормы, аналогичные цитированным выше, с определенными корректировками можно внести также в Закон о занятости. В частности, можно установить, что по письменному волеизъявлению безработного (лица, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы) направление ему службой занятости ряда документов осуществляется в электронной форме через личный кабинет на едином портале государственных и муниципальных услуг.

### **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».

Как видно из названия этих нормативных актов, они имеют разную юридическую силу. 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. Это объясняется тем, что согласно п.8 ч.1 ст. 7.1-1 Закона о занятости содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников относится

---

<sup>1</sup> New approach to activating the unemployed: European and international experiences. (2014)

к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому в Приказе 524н не прописан порядок принятия решения о признании гражданина безработным.

В отличие от Приказа 524н, Приказ N 10н содержит подробную регламентацию процесса предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат безработным гражданам, поскольку осуществление таких выплат отнесено Законом о занятости к полномочиям Российской Федерации, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. 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. [Ойхман, Попов, 1997]

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 ...

Как отмечалось выше, Приказ Минтруда России N 524н не конкретизирует, кем должно приниматься решение о признании гражданина безработным, однако абсолютное большинство регионов, следуя правилам, действующим на федеральном уровне, закрепляют в своих административных регламентах норму о том, что приказ о признании гражданина безработным подписывается директором центра занятости.

Таким образом, практически все значимые решения в процессе предоставления государственных услуг по регистрации граждан, обратившихся за содействием в трудоустройстве, и осуществлению социальных выплат безработным принимаются на уровне директора центра занятости [Ротер, Шук, 2005].

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 приказов, регулирующих установление, изменение или прекращение социальных выплат безработным, работникам центров занятости населения, исполняющим функцию по назначению и начислению социальных выплат. Практика подобного делегирования уже получила распространение в ряде органов исполнительной власти (например, Росреестр и ГИБДД).

Рабочее время директоров центров занятости, сэкономленное благодаря избавлению от необходимости подписывать приказы о социальных выплатах, может быть продуктивно

использовано на усиление текущего контроля за исполнением работниками центра занятости Административного регламента предоставления соответствующей государственной услуги.

### **Порядок хранения личного дела безработного после снятия его с учета**

После снятия гражданина с учета в качестве безработного он исключается из регистра получателей государственных услуг в сфере занятости населения, а его личное дело на бумажных носителях передается на временное хранение в архив службы занятости. При этом органы занятости испытывают дефицит средств на оборудование архивов для временного хранения личных дел безработных, в результате чего они складываются в непригодных помещениях. Учитывая растущие размеры дел (например, сейчас в Ленинградской области личное дело одного безработного в среднем насчитывает свыше 100 страниц), архивы быстро заполняются, и поиск там нужного дела занимает все больше времени<sup>2</sup>.

Обязанность органов государственной власти обеспечить временное хранение документов до их передачи на постоянное хранение в государственные архивы вытекает из норм Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22.10.2004 N125-ФЗ. Однако содержание этой обязанности не вполне ясно. Например, органы службы занятости Ленинградской области придерживаются мнения, что этот федеральный закон обязывает их обеспечивать временное хранение личных дел, снятых с учета безработных на бумажных носителях в течение 75 лет. Однако предпринятый нами анализ норм Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» и принятых в его развитие подзаконных актов не подтверждает справедливость этого вывода.

Во-первых, мы не обнаружили в этом Законе никаких указаний на то, что документы архивного фонда обязательно должны храниться на бумажных носителях, поскольку в статье 3 указанного закона архивный документ определяется как «материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанного носителя и информации для граждан, общества и государства». Таким образом, ничто не препятствует хранению архивных документов на электронных носителях [Дмитриев, Никольская, 2018].

Во-вторых, ни в Федеральном законе «Об архивном деле в Российской Федерации», ни в принятых в его развитие подзаконных актах мы не нашли подтверждения мнения о том, что временное хранение личных дел, снятых с учета безработных должно обеспечиваться в течение 75 лет. 75-летний срок временного хранения действительно предусмотрен статьей 22.1 упомянутого федерального закона для «документов по личному составу». Однако согласно п.3 ст.3 данного закона под документами по личному составу понимаются «архивные документы, отражающие трудовые отношения работника с работодателем». Очевидно, что отношения безработного со службой занятости к числу документов по личному составу в приведенном определении не могут быть отнесены.

Таким образом, представляется, что Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» не требует обязательного хранения личных дел, снятых с учета безработных на бумажном носителе в течение 75 лет. Тем не менее, во избежание неправильного (по нашему мнению) и крайне обременительного для органов службы занятости толкования положений

---

<sup>2</sup> The OECD Employment Outlook. OECD, 2015.

указанного закона, Федеральному архивному агентству следовало бы издать разъяснения относительно порядка и формы хранения личных дел безработных после их снятия с учета.

### Заключение

Правовые ограничения – критическая проблема для проведения пилотов по оптимизации для эффективности. Они сдерживают оптимизацию в пилотах, поскольку российская правовая практика затрудняет введение индивидуальных изъятий из правовых норм на стадии пилотной апробации. Но с другой стороны, на стадии масштабирования это существенно облегчает массовое каскадирование изменений «сверху вниз» через изменения законодательства и активацию механизмов приведения процессов в соответствие с измененными нормативно-правовыми актами.

Таким образом, правовое регулирование процессов оказывает своего рода дуалистическое влияние на возможности масштабирования процессной оптимизации: и как ограничитель изменений, особенно на стадии пилотных проектов, и как средство ускорения масштабирования по принципу «сверху вниз», путем запуска массовых изменений процессов посредством пересмотра положений законов и других нормативно-правовых актов, которые их регулируют. С учетом дуалистического характера влияния правовых норм на возможности масштабирования, преодоление правовых ограничений оптимизации на стадии реализации пилотных проектов и на стадии массового внедрения оптимальных решений может быть основано на принципиально разных подходах:

На стадии пилотных проектов может быть предпочтителен поиск таких решений по оптимизации, которые не вступают в открытое противоречие с нормами законодательства. Это позволяет избежать необходимости затратного по времени, трудоемкого и проблематичного по достижимости законодательного оформления исключений из соответствующих норм для одного пилотного процесса. В пилотном проекте предпочтительно сосредоточиться только на правовых изменениях «снизу вверх», путем оформления исключений по правовым нормам низового уровня, которые касаются ведомственных актов. Но при одновременном запуске большого количества пилотов по разным процессам в разных ведомствах этого может оказаться недостаточно. Возможно, стоило бы рассмотреть вопрос о принятии федерального закона, который предусматривал бы упрощенный порядок подготовки и рассмотрения изменений и дополнений в нормативно-правовые акты разных уровней при проведении экспериментов по оптимизации процессов.

На стадии массового тиражирования оптимальных решений, наоборот, целесообразно начинать работу именно с внесения необходимых изменений в законодательные акты, поскольку большинство необходимых изменений и их формулировки будут подготовлены еще в рамках реализации пилотных проектов. При этом должны быть установлены переходные положения, позволяющие в течение определенного переходного периода сосуществовать процессам в старом и новом, оптимизированном формате, не создавая при этом коллизий с нормативно-правовыми актами.

В рамках пилотного проекта по оптимизации регистрации и трудоустройства безработных в г. Уфе мы вынуждены были искать для практического внедрения такие решения, которые позволили бы обойтись без пересмотра федеральных нормативно-правовых актов. Но даже такие решения позволили значительно упростить процессы и снизить затраты на их реализацию. В целом уровень сложности оптимизированного процесса снизился почти на 30%, что ведет к соответствующему снижению затрат на его реализацию.

Проблема правовых ограничений, а также индивидуализации дизайна процессов при масштабировании, может быть менее острой в некоторых случаях оптимизации для повышения

результативности, поскольку в этом случае решающую роль играют не процедурные ограничения, а компетенции, информационные ресурсы и способы их использования. Но и тиражировать пилотные решения путем инициирования правовых изменений при оптимизации для повышения результативности оказывается гораздо сложнее, чем при оптимизации для повышения эффективности. Это связано не только с тем, что, оптимизация для результативности оказывается намного более трудоемкой в плане обучения персонала и «ручной настройки» оптимальных процессов, но и с тем, что она может требовать разработки сложного и нового по содержанию нормативно-правового регулирования.

### Библиография

1. Андерсен Б. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования. М.: Стандарты и качество, 2003. 272 с.
2. Вишневская Н.Т. Безработица в странах ОЭСР – эволюция взглядов и политики // Мировая экономика и международные отношения. 2012. №8. С. 14-26.
3. Джестон Дж., Нелис Й. Управление бизнес-процессами. Практическое руководство по успешной реализации проектов. М.: Альпина Паблишер, 2012. 512 с.
4. Джордж М.Л. Бережливое производство + шесть сигм. Комбинируя качество шести сигм со скоростью бережливого производства. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. 359 с.
5. 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.
6. Гимпельсон В.Е. (ред.) Российский рынок труда: тенденции, институты, структурные изменения. М., 2017. 145 с.
7. Дмитриев М.Э., Никольская А.В. О возможности внедрения эффективной методики трудоустройства инвалидов на базе центров занятости населения // Синергия наук. 2018. №19. С. 122-137.
8. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Дело, 1997. 704 с.
9. Обзоры ОЭСР по рынку труда и социальной политике: Российская федерация. ОЭСР, 2011. 220 с.
10. Ойхман Е.Г., Попов Э.В. Реинжиниринг бизнеса: Реинжиниринг организаций и информационные технологии. М.: Финансы и статистика, 1997. 336 с.
11. Ротер М., Шук Дж. Учитесь видеть бизнес-процессы. Практика построения карт потоков создания ценности. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. 144 с.
12. Хаммер М., Хершман Л. Быстрее, лучше, дешевле. Девять методов реинжиниринга бизнес-процессов. М.: Альпина Паблишер, 2012. 348 с.
13. Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе. СПб., 1997. 332 с.
14. Харрингтон Дж., Эсселинг К.С., Ван Нимвеген Х. Оптимизация бизнес-процессов. Документирование, анализ, управление, оптимизация. М.: Азбука, 2002. 311 с.
15. Davenport T. Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1993. 337 p.
16. New approach to activating the unemployed: European and international experiences. KPMG, 2014. 40 p.
17. OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Russian Federation. OECD, 2011. 220 p.
18. The OECD Employment Outlook. OECD, 2015. 296 p.

### **Analysis of possibilities to improve the efficiency of employment centers on the basis of the process approach**

**Mikhail E. Dmitriev**

Doctor of Economics, Chief Researcher,  
Center for public policy and governance, Institute of Social Sciences,  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
107031, 17/2, Petrovka st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: mikhaildm@mail.ru

**Anna B. Zolotareva**

PhD in Law,  
Chief of laboratory examination of the legislation, Institute of Social Sciences,  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
107031, 17/2, Petrovka st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: zolot@iep.ru

**Lada A. Fondukova**

Expert,  
Economic partnership "New economic growth",  
129090, 12/5, 1<sup>st</sup> Troitskii lane, Moscow, Russian Federation;  
e-mail: ladaf@mail.ru

**Abstract**

The article is devoted to the legal aspects of optimization of administrative processes for the registration and employment of the unemployed. The analysis of these processes conducted with the participation of the authors on the basis of employment centers in a number of subjects of the Russian Federation, showed the presence of considerable reserves for optimization subject to the relevant amendments to normative-legal acts. Legal restrictions are a critical issue for pilots to optimize for efficiency. They restrain optimization in the pilots, because Russian legal practice makes it difficult to introduce individual exemptions from the legal norms at the pilot approbation stage. But on the other hand, at the scaling stage, this greatly facilitates the mass cascading of changes from "top to bottom" through changes in legislation and the activation of mechanisms to bring the processes in line with the changed regulatory and legal acts. Legal regulation of the processes has a kind of dualistic impact on the ability of process optimization: as a limiter change, especially at the stage of pilot projects as a means of accelerating the scaling on the principle of "top-down", by starting the mass change process after review of the provisions of laws and other normative-legal acts, which regulate it. Guidelines for the optimization of processes similar to those discussed in this article could be applied in other bodies of Executive power because of the uniformity of the historically established administrative practices.

**For citation**

Dmitriev M.E., Zolotareva A.B., Fondukova L.A. (2018) Analiz vozmozhnostei povysheniya effektivnosti raboty tsentrov zanyatosti naseleniya na osnove protsessnogo podkhoda [Analysis of possibilities to improve the efficiency of employment centers on the basis of the process approach]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 8 (1A), pp. 34-46.

**Keywords**

Administrative processes, administrative reform, streamlining administrative processes, simplify administrative processes, administrative regulations, the employment service.

**References**

1. Andersen B. (2003) *Biznes-protsessy. Instrumenty sovershenstvovaniya* [Business processes. Improvement tools]. Moscow: Standarty i kachestvo Publ.

2. Davenport T. (1993) *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
3. Dmitriev M.E., Nikol'skaya A.V. (2018) O vozmozhnosti vnedreniya effektivnoi metodiki trudoustroistva invalidov na baze tsentrov zanyatosti naseleniya [Expectations and reality of optimization of administrative processes in the public administration system: "quick wins" or "long road uphill"?]. *Sinergiya nauk* [Social sciences and modernity], 19, pp. 122-137.
4. Dmitriev M.E., Krapil' V.B. (2017) Ozhidaniya i real'nost' optimizatsii administrativnykh protsessov v sisteme gosudarstvennogo upravleniya: «bystrye pobedy» ili «dolгая doroga v goru»? [On the possibility of introducing an effective methodology for employment of disabled people on the basis of employment centers]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Synergy of Sciences], 5, pp. 5-17.
5. George 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 manufacturing]. Moscow: Al'pina Biznes Buks Publ.
6. Gimpel'son V.E. (ed.) (2017) *Rossiiskii rynek truda: tendentsii, instituty, strukturnye izmeneniya* [The Russian labor market: trends, institutions, structural changes]. Moscow.
7. Hammer M., Champi J. (1997) *Reinzhening korporatsii: Manifest revolyutsii v biznese* [Reengineering Corporation: Manifesto of the Revolution in Business]. St. Petersburg.
8. Hammer M., Hershman L. (2012) *Bystree, luchshe, deshevle. Devyat' metodov reinzhiniringa biznes-protsessov* [Faster, better, cheaper. Nine methods for reengineering business processes]. Moscow: Al'pina Pabliher Publ.
9. Harrington J., Esseling K.C., Van Nimvegen H. (2002) *Optimizatsiya biznes-protsessov. Dokumentirovanie, analiz, upravlenie, optimizatsiya* [Optimization of business processes. Documenting, analysis, management, optimization]. Moscow: Azbuka Publ.
10. Jeston J., Nelis I. (2012) *Upravlenie biznes-protsessami. Prakticheskoe rukovodstvo po uspeshnoi realizatsii proektov* [Business Process Management. A practical guide to the successful implementation of projects]. Moscow: Al'pina Pabliher Publ.
11. Meskon M., Albert M., Hedouri F. (1997) *Osnovy menedzhmenta* [Fundamentals of Management]. Moscow: Delo Publ.
12. (2014) *New approach to activating the unemployed: European and international experiences*. KPMG.
13. (2011) *Obzory OESR po rynku truda i sotsial'noi politike: Rossiiskaya federatsiya* [OECD Surveys on the Labor Market and Social Policy: Russian Federation]. OESD.
14. (2011) *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Russian Federation*. OECD.
15. Oikhman E.G., Popov E.V. (1997) *Reinzhiniring biznesa: Reinzhiniring organizatsii i informatsionnye tekhnologii* [Business Reengineering: Reengineering of organizations and information technologies]. Moscow: Finansy i statistika Publ.
16. Rother M., Shook J. (2005) *Uchites' videt' biznes-protsessy. Praktika postroeniya kart potokov sozdaniya tsennosti* [Learn to see business processes. The practice of constructing maps of value streams]. Moscow: Al'pina Biznes Buks Publ.
17. (2015) *The OECD Employment Outlook*. OECD.
18. Vishnevskaya N.T. (2012) Bezrobotitsa v stranakh OESR – evolyutsiya vzglyadov i politiki [Unemployment in OECD countries – evolution of views and policies]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World economy and international relations], 8, pp. 14-26.