

## **Delivery unit: мировой опыт и проблемы его внедрения в России на примере Ульяновской области**

Delivery unit (далее также – DU) как структурное подразделение впервые появилось в Великобритании в период второго срока пребывания Тони Блэра на посту премьер-министра (2001-2005 годы). Успех работы этой структуры, а также активная позиция ее основателя и главы Майкла Барбера привели к появлению аналогичных структур в различных странах. Сегодня можно говорить о как минимум 10 кейсах создания и функционирования подразделений, полностью аналогичных DU только на национальном уровне, от Румынии до Малайзии. По оценкам Всемирного банка, имелось (т.е. функционировало или функционирует до сих пор) порядка 58 аналогов на национальном или региональном уровне, которые в той или иной степени соответствуют логике функционирования Delivery unit. Самим М.Барбером было введено понятие деливерология, которое определяется как «метод реализации выбранных реформ», в Индонезии функционирует «Университет деливерологии».

Delivery unit и связанные с ним аспекты работы (формирование идеологии работы таких подразделений, выстраивание рутинных практик, обучение сотрудников и т.д.) стало одним из трендов государственного управления. Причины этого лежат в содержании работы и той роли, которую реализует Delivery unit.

По своей сути, Delivery unit – подразделение, которое отслеживает реализацию стратегии по отдельным, наиболее приоритетным направлениям для достижения быстрых результатов. Одновременно DU выполняет несколько ролей, основные из которых:

- показывает ключевые приоритеты правительства,

- координирует фокус усилий работы органов власти на узких результатах (в том числе служба межведомственной площадкой для разрешения проблем),
- осуществляет независимый мониторинг.

Как показывает мировая практика, в подавляющем большинстве случаев (по крайней мере, на национальном уровне) заявляемые в качестве приоритетных цели тесно увязаны с политической повесткой правящих сил. DU воспринимается как своеобразный инструмент организации претворения политических обещаний в реальную плоскость деятельности органов власти.

Если охарактеризовать направления работы, то непосредственно в Великобритании Delivery unit был призван решить ряд проблем: в сфере здравоохранения (например, снизить смертность от сердечно-сосудистых заболеваний), образования (в частности, повысить успеваемость школьников по отдельным предметам), транспорта (в первую очередь – добиться соблюдения расписания железнодорожным транспортом) и безопасности (в том числе - снизить общий уровень криминальной преступности и повысить уровень раскрываемости). Итоги решения этих проблем с точки зрения достижения изначально поставленных целей являются спорными (не все целевые показатели были достигнуты), однако многих позитивных изменений удалось добиться – что не в последнюю очередь связывалось с работой DU. Это, а также книга М.Барбера «Instruction to deliver: fighting to transform Britain's public services» (2007 год), способствовали популяризации Delivery unit как инструмента государственного управления.

Можно говорить о «волне» создания аналогов Delivery unit по миру в 2008-2011 годах. С одной стороны, это тот период, который потребовался книге М.Барбера, чтобы получить популярность и в 2008 году пережить второе издание. С другой стороны – это период мирового экономического кризиса, когда правительства целого ряда стран начали искать с той или иной интенсивностью новые инструменты повышения эффективности государственного управления, среди которых оказалась и идея Delivery unit.

Необходимо отметить, что, как правило перед вновь создаваемыми в странах мира DU ставились задачи, в том числе связанные с вопросами экономического роста (в отличие от Великобритании). Например, в Румынии среди прочих ставились задачи модернизации энергосистемы, в Малайзии – повышение уровня ВВП на душу населения.

Говоря о международном опыте работы подобных структур в целом, можно выявить ряд общих принципов работы, основные из которых:

- приоритетность (есть ограниченное число направлений, где будут проходить изменения).
- назначение персонально ответственного за работу DU человека, для которого этот функционал будет основным и единственным, и с возможностью прямого выхода на первое лицо
- независимость DU от микроменеджмента и от вовлеченности в рутинную бюрократическую практику.

При этом Delivery unit как таковой однозначно нельзя воспринимать как панацею, имеются однозначно негативные примеры попытки создания подобного подразделения. К числу таких негативных примеров можно отнести кейс создания DU в рамках аппарата Премьер-министра Кувейта (Executive and Advisory Office of the Prime Minister of Kuwait). Существовавшая чуть менее двух лет структура была расформирована, по сути, не решив ни одной из стоящей перед ней задач.

Несколько позже, чем в целом в мире, в России также началась дискуссия о возможности и необходимости создания структур, аналогичных DU. Неким аналогом Delivery unit в Правительстве РФ, с очень большой долей условности, можно назвать созданный департамент проектной деятельности. С одной стороны, де-факто задача данного департамента – сконцентрировать усилия работы Правительства РФ на отдельных направлениях. С другой стороны, эта концентрация осуществляется посредством внедрения инструмента проектного управления, а департамент призван скорее играть техническую роль, нежели реального координатора

деятельности. Кроме того, перечень проектов достаточно велик (только приоритетных направлений деятельности – 11).

При этом на региональном уровне также предпринимаются попытки концентрации ресурсов через создание подразделений, по своей идеологии более близких по содержанию Delivery unit. Одним из таких примеров может служить Ульяновская область, где в марте 2016 года было создано управление проектного развития и экспертно-аналитических работ (Центр управления реформами) в рамках администрации Губернатора Ульяновской области.

Причины, которые привели к идее о необходимости создания такого подразделения в целом соответствуют целевой установке DU исходя из мировой практики. Среди них можно выделить:

- низкий уровень достижения поставленных результатов по отдельным значимым направлениям в регионе. При этом попытки решить ситуацию традиционными инструментами («ручное» управление «по поручениям») по мере увеличения интенсивности воздействия вело лишь к снижению общего уровня результативности;
- попытка повышения эффективности общего уровня государственного управления и задание импульса для обновления системы, поддержания ее в тонусе (одним из четко идентифицируемых трендов как вне, так и внутри системы управления регионом была «усталость» от сложившихся практик и субъектов управления);
- стадию электорального цикла на момент принятия решения о создании (решение о создании несколько предшествовало де-факто старту губернаторской кампании в регионе)

Таким образом, DU в Ульяновской области имплицитно является не только (а возможно и не столько) инструментом повышения эффективности менеджмента, но и инструментом политическим. Отдельным вопросом

является сочетание инструмента DU и принципов проектного управления, активно внедряемых в системе государственного управления.

При формальном образовании Delivery unit как единицы в организационно-штатной структуре администрации Губернатора Ульяновской области в марте 2016 года, содержательное ее наполнение и поддержка ресурсами де-факто были завершены лишь к середине декабря. Определено лишь первое направление деятельности DU в регионе (в качестве пилотного выбран вопрос снижения смертности от сердечно-сосудистых заболеваний).

На стадии проработки концепции модели DU на региональном уровне, исходя из понимания мирового опыта и специфики регионального развития, ex-ante был определен ряд ключевых рисков, имеющих как типичный для мировой практики, так и специфический для Ульяновской области характер:

- отсутствие подтверждения полномочий и приоритетности работы Delivery unit со стороны первого лица в повседневных практиках. Это, в свою очередь, не позволяет DU выполнять роль концентратора усилий на определенных узких направлениях. Следует отметить, что подобный реализовавшийся риск во многом стал причиной неудачи и сворачивания работы DU в Кувейте в 2012 году;

- де-факто отсутствие стратегических приоритетов. Несмотря на наличие ряда стратегических документов, они не разделяемы внутри системы управления и фактически не являются «инструкцией к действию» или же мерилom целесообразности тех или иных мероприятий и проектов. Следует отметить, что этот риск на мировом уровне скорее следует оценить как уникальный;

- отсутствие широкого понимания внутри системы управления содержания работы DU и попытки противопоставления ее всей остальной системе управления. Данный риск предсказуем исходя из характера бюрократических систем управления и также не является новым. Данный

риск отмечался как в Великобритании, так и в некоторых других странах, успешно использовавших инструмент DU.

Выбранное в качестве пилотного направления позволило с одной стороны определить потенциал инструмента Delivery unit на уровне региона Российской Федерации, с другой – более четко специфицировать риски внедрения данного инструмента.

В отношении результативности можно говорить о трех плоскостях оценки.

Первая – отработка рутинных практик функционирования DU. Здесь можно говорить о достаточно успешно пройденном этапе проработки содержания реформ и преобразований. По результатам этого этапа подготовлена «Белая книга ССЗ» с предложениями ключевых изменений, которые должны привести к изменению ситуации с сердечно-сосудистыми заболеваниями в регионе. Также отработан этап обсуждения данных преобразований. Кроме того, в рамках сотрудничества со Всемирным банком подготовленные материалы направлены для проведения аудита с их стороны.

Вторая плоскость оценки – содержательные изменения, которые были реализованы по отдельным, наиболее критичным направлениям воздействия. Здесь можно говорить о первых результатах. По итогам 2016 года темпы снижения уровня смертности от сердечно-сосудистых заболеваний в Ульяновской области были 12 по РФ, начиная с наибольших темпов снижения. Что принципиально, впервые за более, чем 10 лет значительно был превышен средний по Приволжскому федеральному округу темп снижения уровня смертности от данных причин смерти. Следует отметить, что в целом эта траектория соответствует «цели-максимум» из «Белой книги ССЗ».

Третья плоскость оценки – вопрос оценки рисков. Говоря о корректности ex-ante выделенных рисков, следует отметить следующее: ex-post ключевым стал совершенно другой риск: сопряжение формата DU с другими функциями. Таковой стало внедрение проектного управления и

выполняемая Центром управления реформ Ульяновской области роль регионального проектного офиса. В силу также широкомасштабности (одновременное параллельное внедрение во всех органах власти и во всех муниципальных образованиях с формированием на каждом уровне собственного портфеля проектов) данное направление оказалось достаточно ресурсоемким и не позволило сосредоточиться на расширении перечня направлений работы как DU. Этот риск был усилен другим корректно определенным риском отсутствия четко выделенных и разделяемых всеми стратегических приоритетов – а значит, сохраняющейся неопределенности в части определения остальных целевых направлений работы Центра управления реформ Ульяновской области как Delivery unit. В данном случае можно говорить в целом о риске наделения DU как отдельного структурного подразделения иными текущими задачами, которые не связаны напрямую с задачами переложения стратегических целей в практическую плоскость действий. Любые другие, нестратегические задачи, особенно в условиях ручного управления будут иметь больший приоритет с точки зрения срочности их решения (результат исполнения или неисполнения будет виден значительно раньше, чем в отношении основных функций DU). Соответственно, это в определенном смысле будет приводить к тому, что основной функционал DU уйдет на второй план. Этот риск должен быть учтен в дальнейшем при наличии других попыток внедрения Delivery unit как инструмента государственного управления в России.

Резюмируя, можно заключить, что реализация практик Delivery unit в Ульяновской области дает пока неоднозначный и неопределенный результат. В то же время, можно заключить, что DU как инструмент реализации стратегических направлений развития региона оказывается вполне адекватным и реально способен сконцентрировать усилия системы управления на достижении социально значимых результатов.