

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ И УСПЕШНЫЕ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 338.242.4

## УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИЯМИ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РИСКИ

## SOCIAL MANAGEMENT ORGANIZATIONS: INSTITUTIONAL RISKS

**Б.А. Тхориков**  
**B.A. Tkhorikov**

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет,  
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85*

*Belgorod State National Research University, 85, Pobedy St., Belgorod, 308015, Russia*

*E-mail: Tkhorikov@bsu.edu.ru*

*Аннотация.* Правительство Российской Федерации с 2010 г. занимается непрерывным реформированием общественного сектора экономики. Одной из задач проводимых преобразований является постепенное сокращение бюджетных расходов на содержание государственных организаций социальной сферы, с одновременным повышением эффективности их экономической деятельности и качества предоставляемых населению социальных услуг. После вступления в силу федерального закона о совершенствовании правового положения государственных (муниципальных) учреждений принципиально изменились механизмы работы и внутренние организационные связи социальной сферы, в том числе образующие ее организации стали полноправными участниками рыночных отношений, например, бюджетное финансирование стало осуществляться на основе контрактных отношений в форме государственного задания, покрытие части расходов на ведение дел начало производится за счет коммерческой деятельности, между организациями появилась выраженная конкурентная борьба за привлечение клиентов и прочее. Однако значительных положительных сдвигов достичь не удалось, так, например, в 2016 г. Россия заняла последнее, 55-е место в рейтинге эффективности здравоохранения, составленном агентством Bloomberg. Эксперты сходятся во мнении, что причина организационных неудач кроется в низком качестве планирования, целеполагания и установлении некорректных значений целевых индикаторов развития. Так в частности, в государственных программах периода 2013-2017 гг. предусмотрено более 2000 показателей. По направлению «Новое качество жизни» в 2015 г. осуществлялась реализация 12 государственных программ, предусмотрено к выполнению 700 целевых показателей (индикаторов), из них достигнуты плановые значения только по 421 показателю (индикатору) (60,1% от общего количества). Счетная палата Российской Федерации отмечает, что корректно отследить изменения такого числа показателей крайне затруднительно, в том числе из-за того, что данные Росстата и отраслевой статистики не охватывают такое количество.

В Правительстве Российской Федерации признают проблему, связанную с целеполаганием, и в качестве системного решения предлагается внедрение с 2016 г. в деятельность органов государственной власти проектного управления, отличающегося наличием значительной методологической и методической базы постановки объективных и актуальных целей деятельности. По нашему мнению, данное направление также не принесет значимого улучшения функционирования социальной сферы, так как без внимания, как и ранее, остается ее специфичная институциональная среда, сформировавшаяся в процессе неуправляемой трансформации советской плановой экономики в переходную рыночную. Отсутствие государственного регулирования институциональной среды социальной сферы привело к формированию различных институциональных ловушек и появлению институциональных акторов, препятствующих позитивному развитию. Кроме того, в ходе перманентных реформ организации социальной сферы приобрели множество регламентированных нерациональных функций, что в совокупности с расширением их экономической свободы обусловило институциональную неопределенность деятельности.

В научной литературе влияние институциональной среды на выбор значений целевых индикаторов рассматривается фрагментарно, в этой связи представляет интерес обобщение некоторых результатов исследований и выделение групп факторов, определяющих направление и силу данного влияния. Кроме того, в условиях кризисных явлений российской экономики актуальным становится поиск нового подхода к предварительной (прогнозной) оценке целесообразности реализации мероприятий по достижению поставленных целей. Кроме традиционного метода «затраты – результат», учитывающего различные оппортунистические



мотивы отдельных экономических субъектов.

В работе анализируется проявление институциональных рисков управления в социальной сфере в аспекте институциональных ловушек, институциональной неопределенности и нерациональности функционирования институтов.

*Resume.* The Russian Government since 2010 is engaged in the continuous reform of the public sector of the economy. One of the objectives of the reforms is the gradual reduction of budget expenditures for public organizations that provide social services to the population, while increasing their quality and overall economic activity. After the entry into the improvement of the power of the federal law the legal status of state (municipal) institutions fundamentally changed the mechanisms of work and internal organizational communication of the social sphere, including forming her organization became full-fledged market participants, such as government funding was carried out on the basis of contractual relations in the form of state task, covering part to practice before the start of production costs at the expense of commercial activities between the organizations appeared severe competition to attract customers and so on. However, significant improvements to achieve could not, for example, in 2016 Russia ranked last, 55th place in the ranking of the effectiveness of health compiled by Bloomberg. Experts agree that the cause of organizational failures lies in the low quality of planning, goal-setting and the establishment of incorrect values of target indicators. Thus, in particular, in state programs period 2013-2017 gg. provided more than 2,000 indicators. Direction «New quality of life» in 2015 carried out the implementation of 12 state programs, provided for the implementation of 700 targets (indicators), have achieved planned values only 421 index (indicator) (60.1% of the total). The Accounts Chamber of the Russian Federation noted that the correct trace changes of the number of indicators is extremely difficult, including because of the fact that the Federal State Statistics Service data and industry statistics do not cover that amount.

The Government of the Russian Federation recognize the problem of goal-setting, and as a system solution is offered with the introduction in 2016 in the activity of bodies of state power of project management, characterized by the presence of significant methodological basis of objective setting and the actual performance objectives. In our opinion, this trend also will not bring significant improvement in the functioning of the social sphere, because without attention, as before, remains its specific institutional environment that has developed in the process of uncontrolled transformation of the Soviet planned economy to a market transition. The absence of state regulation of the institutional environment of the social sphere led to the formation of various institutional traps and the emergence of the institutional actors, hindering positive development. In addition, during the organization of permanent reform of the social sphere we have gained a lot of regulated non-rational functions, which together with the expansion of their economic freedom has caused uncertainty institutional activities. In the scientific literature, the influence of the institutional environment in the selection of target values of the indicators considered in fragments, in this context, is of interest to some generalization of research results and the allocation of groups of factors that determine the direction and power of influence. In addition, in a crisis the Russian economy becomes more urgent search for a new approach to the provisional (forecast) assess the feasibility of the implementation of measures to achieve these goals, apart from the traditional method of «costs - the result» of that takes into account a variety of opportunistic motives of individual economic entities.

The paper analyzes the institutional manifestation of the risks in setting the target values of the indicators of social organizations in the aspect: institutional traps, institutional uncertainty and irrationality of the functioning of institutions.

*Ключевые слова:* организации социальной сферы, институционализм, индикаторы, индикативное управление, риски.

*Key words:* social organizations, institutionalism, indicators, indicative management risks.

---

## Введение

В рамках индикативного управления, предполагающего реализацию запланированных изменений объекта управления за счет последовательного выполнения мероприятий по достижению значений целевых индикаторов, последние являются ключевым элементом системы управления, конкретизирующим виды и направления управленческого воздействия и, следовательно, требуемые для этого ресурсы.

Корректное значение целевого индикатора во многом определяет эффективность всех запланированных мероприятий: очевидно завышенное значение – изначально снизит мотивацию экономических агентов в связи с нереальностью и невозможностью выполнения поставленной цели; очевидно заниженное значение – предопределяет неполную вовлеченность участников в рабочие процессы, так как цель может быть достигнута при минимальных усилиях; изначально неточное значение – приведет к нерациональным действиям всех участников и неэффективному использованию ресурсов и, в конечном итоге, не даст желаемых изменений объекта управления.

В рамках неоклассической экономической теории возможно допущение только последнего варианта – неточного расчета значения целевого индикатора, вызванного низким профессионализмом сотрудников, неполной информацией, несовершенством инструментов расчета или влиянием прочих объективных факторов. Допущенная ошибка будет выявлена, исправлена, объект управления возвращен на требуемый вектор развития путем корректировки соответствующих планов деятельности и значений индикаторов. При этом, даже если сам экономический агент (допустивший ошибку) не сможет ее идентифицировать и устранить, механизмы рынка вынудят это сделать, например, через аспект конкурентной борьбы – конкуренты, использующие в работе бо-



лее точные целевые (плановые) показатели, с большей вероятностью, будут иметь рыночное преимущество [1,2,3,4,5,6]. Неоклассики убеждены, что «экономический человек» (потребитель, предприниматель, организация) всегда стремится максимизировать доход и минимизировать затраты, поэтому выбор изначально неверных целей, их заведомо неточное описание в системе значений целевых индикаторов, нерационально, а значит невозможно.

Исследования в области институциональной экономики свидетельствуют об обратном, под воздействием предсказуемо иррациональных мотивов поведения [7], экономические субъекты могут, и часто допускают ошибки при установлении значений целевых индикаторов. И в данном случае следует согласиться с российским философом А. Зиновьевым, который отмечает: – «... только наивные люди могут верить, будто рынок пущен на самотек, предоставлен сам себе и какой-то мифической «невидимой руке»».

Эволюция исследований рыночных рисков и дисфункций институтов в экономической науке привела научное сообщество к осознанию наличия в социально-экономической деятельности различных субъектов, помимо традиционных рисков, вызванных общей неопределенностью внешней среды, еще и институциональных рисков [8]. Благодаря работам Д. Норта [9], Р. Коуза [10], Р. Мертона [11], А. Аузана [12], В. Тамбовцева [13], В. Полтеровича [14], О. Сухарева [15] и других, употребление категории «институциональный риск» вошло в оборот экономической науки, начались исследования причин, факторов и проявлений институциональных рисков в социальной-экономической среде.

В общем виде институциональный риск – это вероятность наступления нежелательного события, вызванного оппортунистическим поведением экономических субъектов, несовершенством институциональной среды и нерациональностью институтов [16]. В этой связи институциональные риски анализируются в трех аспектах: институциональные ловушки, институциональная неопределенность и нерациональность функционирования институтов.

### Цели исследования

Рассмотрение и визуализация влияния институциональных рисков на текущую деятельность организаций социальной сферы по достижению планируемых изменений объекта управления с использованием целевых индикаторов.

### Методы исследования

Исследование базируется на принципах диалектической логики, системного и институционального подходов к анализу экономических явлений и процессов; анализе и обобщении теоретических положений и эмпирического опыта реализации индикативного управления в разных странах. Для достижения новых научных знаний, применены научные подходы, которые обоснованы и широко используются в современных научных исследованиях: отбор, распределение, сравнение, обобщение, проблемно-гипотетическое знание, прогнозирование, графическое описание.

### Результаты исследований

**1. Институциональные ловушки.** Возникновение институциональных ловушек в социальной сфере связано с прямым государственным участием, так как рыночными способами обеспечить население общественными благами невозможно. В научной литературе их описано достаточно много, остановимся на ловушках, непосредственно связанных с определением целей деятельности ОСС и выбором значений целевых индикаторов.

Субъектами управления в социальной сфере выступают: 1) Правительство РФ (ПРФ) – определяющее общую социальную политику; 2) государственные институты (ГИ) – представители исполнительной власти, ответственные за организацию исполнения и реализацию задач социальной политики; 3) организации социальной сферы – непосредственные исполнители, предоставляющие социальные услуги гражданам.

В связи с тем, что реагирование объекта управления проявляется в реакции общества и отдельных его индивидов, то идеальное устремление объекта заключается в получении максимально широкого набора социальных услуг, предпочтительно на бесплатной основе, с минимальными сроками ожидания. При этом цели субъектов управления, определяются преимущественно экономическими мотивами – снижение расходов на оказание социальных услуг.

На рисунке 1 представлена схема сбалансированного влияния субъектов управления на социальную сферу: ОСС оказывают услуги по оптимальной цене ( $Q_{optim}$ ), обеспечивающей полное возмещение затрат за счет бюджетов всех уровней; количество и ассортимент услуг, доступных гражданам ( $Q_{max}$ ) в ОСС подкрепленный финансированием, устанавливается Правительством РФ, на уровне государственных институтов контролируется недопущение сокращения объем услуг ниже определенного порога ( $Q_{min}$ ).

В практической деятельности возникают искажения. С одной стороны, Правительство РФ стремится минимизировать стоимость государственных обязательств и социальных гарантий за



счет перекалывания финансового бремени по оказанию социальных услуг на ОСС. Номинально граждане могут претендовать на широкий набор услуг (рис. 1б, точка –  $Q_{\max}$ ), но организации из-за затруднений, вызванных снижением цены ниже себестоимости до уровня  $P_{\min}$ , ограничивают доступность таких услуг или начинают взимать плату с клиентов. С другой стороны, сами ОСС не заинтересованы в оказании большого числа услуг, напротив, стремясь получить наибольшую финансовую поддержку со стороны государства (рис. 1б, точка –  $P_{\max}$ ), пытаются ограничиться объемом (рис. 1б, точка –  $Q_{\min}$ ), невыполнение которого приведет к неблагоприятным последствиям.

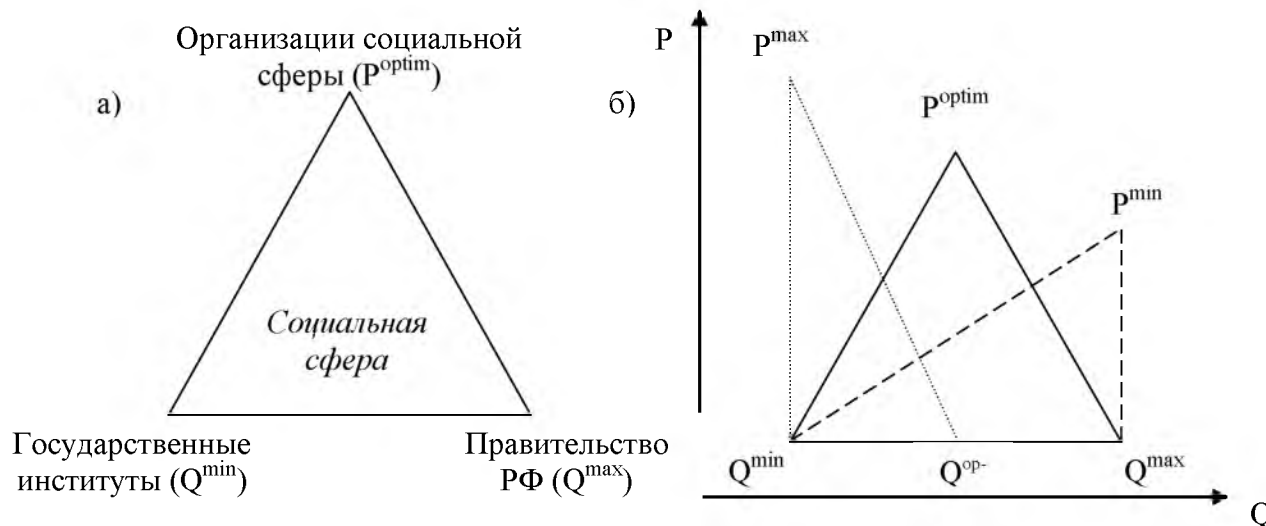


Рис. 1. Влияние субъектов управления на социальную сферу  
Fig. 1. Influence of control subjects in the social sphere

В результате описанное противоречие определяет «перекос» социальной сферы в сторону ПРФ или ОСС. При этом государственные институты не участвуют в развитии социальной сферы, они ограничиваются сохранением фактического предоставления клиентам минимального набора социальных услуг.

Можно заключить, что ни один из субъектов управления не стремится к обеспечению сбалансированного развития социальной сферы – цели их деятельности и значения целевых индикаторов противоположны друг другу. Во многом этим объясняются неудачи проводимых социальных реформ, так как при подготовке преобразований постановка цели осуществляется с использованием традиционных подходов менеджмента, основанных на рациональном поведении экономических субъектов, заинтересованных в едином конечном результате. Счетная Палата Российской Федерации отмечает, что «цели многих госпрограмм абсолютно неконкретны, содержат нечеткие формулировки и недостаточно согласованы с задачами госпрограмм. Типичны ситуации, когда достижение цели не обеспечивается ни одной из задач или задача не направлена на достижение ни одной из целей» [17].

Отсутствие баланса интересов акторов социальной сферы определяет возникновение институциональных ловушек, непосредственно влияющих на осуществление функций управления (планирование, организация, мотивация и контроль) организациями социальной сферы:

1) Постановка целей на основе субъективного образа идеального состояния объекта управления. Государственный институт, наделенный правом устанавливать цели деятельности для организаций социальной сферы, ориентируется на собственное видение развития объекта управления в будущем, пренебрегая при этом необходимостью анализа текущей ситуации и перевода общей неопределенности внешней среды в риски с целью организации их эффективного управления (функция планирования).

2) Конфликт интересов различных стейкхолдеров при определении подходов к оценке степени выполнения поставленной цели. Имея интуитивное представление об обозначенных выше институциональных ловушках субъекты управления различного уровня на этапе постановки цели пытаются сформулировать ее таким образом, чтобы иметь возможность продлить сроки исполнения или потребовать дополнительное финансирование (функция планирования).

3) Неточное планирование потребности в ресурсах, необходимых для достижения поставленной цели. Отсутствие какого-либо значимого для субъекта управления наказания за невыполнение целей, приводит к поверхностному анализу ресурсной обеспеченности, не учитывающему скрытые и непредвиденные расходы, или к секвестрованию расходов в процессе выполнения работ (функции планирования и мотивации).



4) Стремление переложить ответственность за достижение поставленной цели на субподчиненный уровень управления без согласования с ним сроков, содержания, ресурсной обеспеченности и прочего, связанных с выполнением данной цели (функция мотивации).

5) Политизация целей развития социальной сферы. В связи с отсутствием реального общественного контроля государственные институты могут устанавливать заведомо невыполнимые или популистские цели без указания точных сроков выполнения, используя их в качестве политического инструмента, проводить работы по их достижению с разной степенью интенсивности в зависимости от социального напряжения в обществе (функции организации и контроля).

Обобщая перечисленные институциональные ловушки можно предположить, что установление под их влиянием значений целевых индикаторов с высокой степенью вероятности приведет к тому, что текущая деятельность ОСС будет сопряжена с воздействием типовых институциональных рисков, влияющих на сроки и (или) стоимость реализации запланированных мероприятий по достижению заданных значений, представленных в региональных системах социальной сферы конкретными институциональными нормами (ловушками) или акторами.

Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» достижение стратегических целей и задач государственной политики, в том числе в социальной сфере, осуществляется на основе реализации государственных программ, 44 государственные программы, сгруппированы по 5 направлениям. По направлению «Новое качество жизни» в 2015 году осуществлялась реализация 12 государственных программ, предусмотрено к выполнению 700 целевых показателей (индикаторов), из них достигнуты плановые значения только по 421 показателю (индикатору) (60,1% от общего количества), 147 – не были выполнены (21%), по 132 индикаторам (18,9%) сведения об уровне выполнения не были представлены. Однако неполное выполнение поставленных целей не повлияло на объемы расходования выделяемых средств, которые были освоены почти в полном объеме (табл. 1).

Таблица 1  
Table 1

**Финансирование государственных программ, тыс руб.  
Funding for state programs, thousand rubles**

№ п/п	Наименование направления реализации	Плановое финансирование	Фактическое освоение	Исполнение, %
1	«Новое качество жизни»	3 527 724 657,20	3 492 212 958,00	99,0
2	«Инновационное развитие и модернизация экономики»	2 315 641 511,90	2 241 660 425,70	96,8
3	«Сбалансированное региональное развитие»	717 591 632,30	714 068 977,10	99,5
4	«Эффективное государство»	1 298 843 394,80	1 264 804 866,80	97,4
	Итого	7 859 801 196,20	7 712 747 227,60	98,1

**2. Институциональная неопределенность.** Неопределенность изначально является философской категорией, так как связана со сферой познания, переходом от непознанного к изученному, будущее не всегда можно описать как результат каких-то закономерностей или тенденций, предложенных исследователями. Согласно «принципу неопределенности» В. Гейзенберга – будущее не только не определено, но и настоящее не имеет точного измерения, таким образом, неопределенность является «фундаментальным, обязательным свойством нашего мира» [18].

Неопределенность – это отсутствие заданности и пределов. Неопределенность будущего означает, что будущность бесконечна и не имеет альтернативности. В этом смысле превратить неопределенность в определенность невозможно, любые алгоритмы, претендующие на описание будущего, могут эффективно решать определенные задачи на краткосрочной перспективе, но не могут рассматриваться как универсальные и раз и навсегда данные [20].

Институты способны лишь оградить от неопределенности, а не ликвидировать ее. Задавая четкие алгоритмы действий, создавая своеобразную матрицу повторяющихся процедур, институты конструируют действительность, которая, используя разграничение понятий Ханной Арендт, остается в контексте реальности со всей ее неопределенностью. Подобное описание подводит к выводу, что институты – это правила, возможные ситуации, когда нет необходимости определять будущее, но есть необходимость удерживать настоящее, воспроизводить постоянно достигнутое до тех пор, пока оно эффективно [21,22].

Основываясь на работах Д.Е. Московкина [18,19] институциональную неопределенность можно представить в виде ситуации, когда заинтересованные акторы не находят компромисса относительно процедур и правил, а последние постоянно меняются, носят спорадический характер. В результате институциональная неопределенность опосредованно влияет на выбор значений целевых индикаторов, позволяющих сохранить сложившуюся ситуацию.



Несмотря на стратегические цели развития социальной сферы, устанавливаемые на федеральном уровне, региональные акторы стремятся зафиксировать значение индикаторов, по которым будет осуществляться общее управление, на текущем уровне, позволяющем им выполнять рутинные действия, возможно, приносящие какие-либо выгоды: экономия личного времени и энергии, получение незаконных вознаграждений, сохранение влияния над различными процессами, упреждение проникновения в социальную сферу иных акторов и прочее. В конечном итоге значение индикатора, зачастую, является заниженным и контроль за его достижением осуществляется формально, так как значимое для субъекта управления наказание за невыполнение целей отсутствует. Так, например, фактические значения большого числа показателей государственных программ по направлению «Новое качество жизни» в 2015 году превысили плановые. Кроме того, некоторые планы реализации государственных программ на 2014-2016 годы были механически скорректированы во втором полугодии 2015 года, что позволило привести дату наступления планируемых контрольных событий к фактическим отчетным данным.

**3. Институциональная нерациональность** представляет собой выполнение определенных действий с целью их выполнения, а не ради достижения определенного результата. В социальной сфере подобные действия трансформировались в особенности ОСС как объектов управления. В качестве примеров можно привести следующие. 1) Диверсификация оказываемых услуг. Широкий спектр социальных услуг, необходимый потребителям, требует на макроуровне системы обеспечения функционирования ОСС различных типов, на микроуровне – организацию оказания различных социальных услуг соответственно профилю (специализации) ОСС. 2) Стандартизация и алгоритмизация процессов оказания социальной услуги как комплекса определенных мероприятий, связанных с определением проблемы потребителя и ее устранения; их отсутствие приводит зачастую к взаимоисключающим результатам – реальные услуги, оказанные потребителю, и услуги, зафиксированные в первичной документации и отчетных статистических формах. 3) Сложность координации внутренних социальных процессов, поскольку расширение услуг социальной сферы связано с вовлечением все большего числа участников. Отдельные работники, оказывающие частные услуги, не видят общей целесообразности своей работы, возрастает длительность оказания услуги, снижается эффективность контроля за использованием ресурсов. 4) Коммерциализация и клиентоориентированность, требующие одновременного соподчинения с соблюдением конституционных прав граждан на жизнь, охрану здоровья, медицинскую помощь, достойное существование, свободное развитие. 5) Сложность определения качества работы, различия восприятия достигнутого результата (качества и количества услуг) с точки зрения органов управления, работника и потребителя.

В общем виде совокупность трех элементов институциональных рисков приводит к отклонениям в достижении поставленных целей по срокам и содержанию на уровне субъекта России (мезоуровне управления). В терминах институциональной экономики данные отклонения можно представить графически (рис. 2). Где,  $I_1$  – значение целевого индикатора, определенное с учетом институциональной среды, позволяющее на этапе планирования избежать воздействий ее негативных факторов.

$I_2$  – значение целевого индикатора, определенное под влиянием институциональной неопределенности.

Институциональная ловушка тип «АТ» – совокупность оппортунистических действий акторов (институтов), негативно влияющих на сроки реализации поставленных целей.

Институциональная ловушка тип «Т» – совокупность неэффективных устойчивых норм, негативно влияющих на сроки реализации поставленных целей.

Институциональная ловушка тип «АЕ» – совокупность оппортунистических действий акторов (институтов), негативно влияющих на эффективность затрат, связанных с реализацией поставленных целей.

Институциональная ловушка тип «Е» – совокупность неэффективных устойчивых норм, негативно влияющих на эффективность затрат, связанных с реализацией поставленных целей.

$R_p$  – запланированное состояние объекта управления, достигнутое за счет реализации мероприятий отвечающих требованиям по срокам и эффективности затрат (как правило определенное на вышестоящем уровне управления).

$R_T$  – фактический результат, характеризующийся значительным отклонением по заданным срокам и недостаточным уровнем эффективности затрат, опосредованных негативным влиянием институциональных ловушек типов «АТ» и (или) «Т».

$R_N$  – фактический результат, характеризующийся общими отклонениями по срокам и эффективности затрат, обусловленных влиянием нерациональных факторов деятельности ОСС.

$R_E$  – фактический результат, характеризующийся низким уровнем эффективности затрат и отклонением по заданным срокам, опосредованных негативным влиянием институциональных ловушек типов «АЕ» и (или) «Е».

Шкала Е – условная социально-экономическая эффективности проводимых мероприятий, включающая сложность организационных процессов, затраты ресурсов и прочее.

Шкала Т – затраты времени на выполнение поставленных целей.

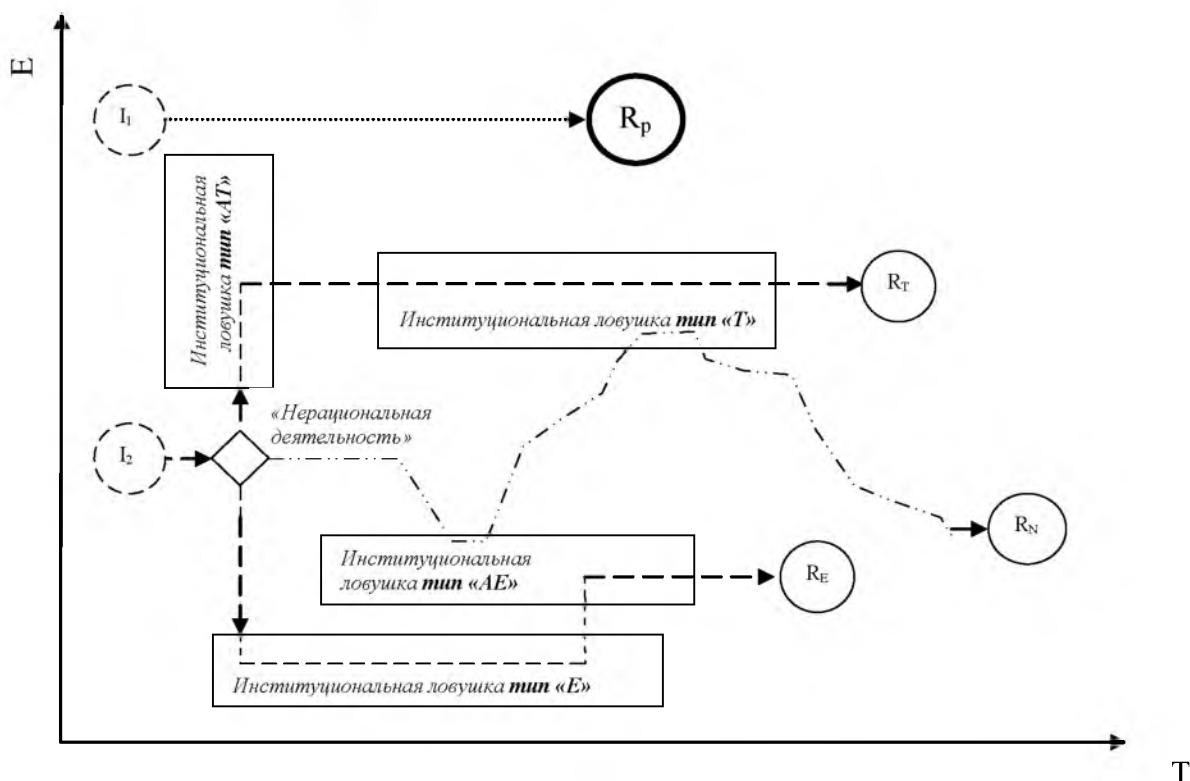


Рис. 2. Визуализация отклонений результатов деятельности ОСС на мезоуровне под влиянием институциональных ловушек и нерациональности функционирования  
 Fig.2. Visualization of deviations OSS performance at the meso level under the influence of institutional traps and poor functioning

Рисунок наглядно иллюстрирует, что значение целевого индикатора (индикаторов), установленного под влиянием институциональной неопределенности ( $I_2$ ), в значительной мере гарантирует его достижение за счет невысоких требований к сложности соответствующих мероприятий и предопределяет попадание текущих процессов организации и управления в поле институциональных ловушек. При этом, фактически достигнутый результат ( $R_T$ ,  $R_N$  или  $R_E$ ) будет отличаться от планового, определенного, например, на федеральном уровне.

### Выводы

Обобщая вышеизложенное можно предположить, что институциональная среда организаций социальной сферы оказывает значительное и разностороннее влияние на их способность корректно установить и реализовать цель деятельности [23]. При этом, в сложившейся ситуации подобное влияние является скорее негативным, так как, во-первых, две стороны социальной сферы из трех: государственные органы и организации социальной сферы, не заинтересованы в радикальном изменении устоявшихся институциональных норм, определяющих производство и предоставление социальных услуг. Во-вторых, потребители социальных услуг (третья сторона), занимают пассивную позицию, не смотря на явное недовольство объемом и качеством получаемых услуг они не предпринимают активных попыток к улучшению ситуации и не проявляют открытого недовольства. В таких условиях одной политической воли и внедрения проектного управления недостаточно, требуется перманентное и обдуманное трансформирование институциональной среды социальной сферы, основанное, в первую очередь, на изменении управленческой парадигмы. В качестве таковой может выступить индикативное управление, конкретизирующее работу с особенностями институциональной среды.

### Список литературы References

Винник А.Е. 2014. Концепция стержневых компетенций как основа конкурентоспособности региональной экономики. Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика, Т. 30. № 8-1 (179): 26-31.  
 Vinnik A.E. 2014. Konceptija sterzhnevyyh kompetencij kak osnova konkurentosposobnosti regional'noj jekonomiki. Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Jekonomika. Informatika, T. 30. № 8-1 (179): 26-31.



- Герасименко О.А. 2012. Анализ параметров региональной системы профессионального образования Белгородской области: методологический аспект. Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика, Т. 21. № 1-1 (120): 103-109.
- Gerasimenko O.A. 2012. Analiz parametrov regional'noj sistemy professional'nogo obrazovanija Belgorodskoj oblasti: metodologicheskij aspekt. Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Jekonomika. Informatika, T. 21. № 1-1 (120): 103-109.
- Гукова Е.А., О.А. Герасименко, Ж.Н. Авилова. 2016. Импортзамещение в промышленности: комплексный подход с позиции государственно-частного партнерства. Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова, №1: 209-213.
- Gukova E.A., O.A. Gerasimenko, Zh.N. Avilova. 2016. Importozameshhenie v promyshlennosti: kompleksnyj podhod s pozicii gosudarstvenno-chastnogo partnerstva. Vestnik Belgorodskogo gosudarstvennogo tehnologicheskogo universiteta im. V.G. Shuhova, №1: 209-213.
- Парфенова Е.Н. 2014. Регулирование инвестиционных процессов в регионе: проблемы и перспективы. Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика, Т. 30. № 8-1 (179): 18-25.
- Parfenova E.N. 2014. Regulirovanie investicionnyh processov v regione: problemy i perspektivy. Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Jekonomika. Informatika, T. 30. № 8-1 (179): 18-25.
- Семibrатский М.В. 2014. Бюджетная стратегия региона в новых экономических условиях России. Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика, Т. 29. № 1-1 (172): 41-45.
- Semibratskij M.V. 2014. Bjudzhetnaja strategija regiona v novyh jekonomicheskikh slovijah Rossii. Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Jekonomika. Informatika, T. 29. № 1-1 (172): 41-45.
- Слинков А.М. 2014. Труд – потребность – инновация: управленческий и мотивационный аспект. Социально-гуманитарные знания, № 8: 318-327.
- Slinkov A.M. 2014. Trud – potrebnost' – innovacija: upravlencheskij i motivacionnyj aspekt. Social'no-gumanitarnye znanija, № 8: 318-327.
- Ариели Д. 2010. Предсказуемая иррациональность. М.: Манн, Иванов и Фербер, 296.
- Arieli D. 2010. Predskazuemaja irracional'nost'. M.: Mann, Ivanov i Ferber, 296.
- Грозова О.С., Цветкова Г.С. 2013. Институциональный риск: междисциплинарный подход к исследованию. Вестник Международного института экономики и права, № 1: 7-12.
- Grozova O.S., Svetkova G.S. 2013. Institucional'nyj risk: mezhdisciplinarnyj podhod k issledovaniju. Vestnik Mezhdunarodnogo instituta jekonomiki i prava, № 1: 7-12.
- Норт Д. 1997. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 180.
- Nort D. 1997. Instituty, institucional'nye izmenenija i funkcionirovanie jekonomiki. M.: Fond jekonomicheskoi knigi «Nachala», 180.
- Харт О.Д. 2001. Неполные контракты и теория фирмы. Природа фирмы: К 50-летию выхода в свет работы Р. Коуза «Природа фирмы». Под ред. О. И. Уильямсона, С. Дж. Уинтера; пер. с англ. М. Я. Каждана. М.: Дело: 206–236.
- Hart O.D. 2001. Nepochnye kontrakty i teorija firmy. Priroda firmy: K 50-letiju vyhoda v svet raboty R. Kouza «Priroda firmy». Pod red. O. I. Uil'jamsona, S. Dzh. Uintera; per. s angl. M. Ja. Kazhdana. M.: Delo: 206–236.
- Американская социологическая мысль. 1996. Р. Мертон, Т. Парсонс. М., 560.
- Amerikanskaja sociologicheskaja mysl' 1996. R. Merton, T. Parsons. M., 560.
- Аузан А.А. 2011. Институциональная экономика. Новая институциональная экономическая теория. 2-е изд. М.: Инфра-М, 447.
- Auzan A.A. 2011. Institucional'naja jekonomika. Novaja institucional'naja jekonomicheskaja teorija. 2-e izd. M.: Infra-M, 447.
- Тамбовцев В.Л. 1999. Институциональные изменения в российской экономике. Общественные науки и современность, № 4: 44-53.
- Tambovcev V.L. 1999. Institucional'nye izmenenija v rossijskoj jekonomike. Obshhestvennye nauki i sovremennost', № 4: 44-53.
- Полтерович В.М. 1999. Институциональные ловушки и экономические реформы. Экономика и математические методы, № 2: 1-37.
- Polterovich V.M. 1999. Institucional'nye lovushki i jekonomicheskie reform. Jekonomika i matematicheskie metody, № 2: 1-37.
- Сухарев О.С. 2007. Институциональная теория и экономическая политика. К новой теории передаточного механизма в макроэкономике. Книга 1. Институциональная теория. Методологический эскиз. Изд. 2, испр. М.: Экономика, 516.
- Suharev O.S. 2007. Institucional'naja teorija i jekonomicheskaja politika. K novej teorii peredatochnogo mehanizma v makroekonomike. Kniga 1. Institucional'naja teorija. Metodologicheskij jesviz. Izd. 2, ispr. M.: Jekonomika, 516.
- Грозова О.С., Цветкова Г.С. 2012. Природа и факторы институционального риска. Вестник ЮУрГУ, № 22: 54-59.
- Grozova O.S., Svetkova G.S. 2012. Priroda i faktory institucional'nogo riska. Vestnik JuUrGU, № 22: 54-59.
- Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Совета КСО при Счетной палате. Голикова Т. А. – Режим доступа к изд.: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/25117](http://audit.gov.ru/press_center/news/25117).
- Doklad Predsedatelja Schetnoj palaty Rossijskoj Federacii, Predsedatelja Soveta KSO pri Schetnoj palate. Golikova T. A. – Rezhim dostupa k izd.: [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/25117](http://audit.gov.ru/press_center/news/25117).
18. Москвитин Д.Е. 2007. Институциональная неопределенность как фактор трансформации политической системы. Политика и международные отношения, № 50 (вып. 21): 86-91.





- Moskovkin D.E. 2007. Institucional'naja neopredelennost' kak faktor transformacii politicheskoj sistemy. *Politika i mezhdunarodnye otnoshenija*, № 50 (vyp. 21): 86-91.
- Москвин Дмитрий Евгеньевич. 2007. Трансформация политической системы России: институциональный аспект: диссертация ... кандидата политических наук : 23.00.02.- Екатеринбург, 169.
- Moskvin Dmitrij Evgen'evich. 2007. Transformacija politicheskoj sistemy Rossii: institucional'nyj aspekt: dissertacija ... kandidata politicheskikh nauk: 23.00.02.- Ekaterinburg, 169.
- Хокинг С. 2000. Краткая история времени: От большого взрыва до черных дыр. СПб., 82.
- Hoking S. 2000. Kratkaja istorija vremeni: Ot bol'shogo vzryva do chernyh dyr. SPb., 82.
- Каунова С.Н. 2010. Государственная семейная политика как условие устойчивого развития и обеспечения национальной безопасности России: диссертация ... кандидата политических наук: 23.00.02. Краснодар, 191.
- Kaunova S.N. 2010. Gosudarstvennaja semejnaja politika kak uslovie ustojchivogo razvitija i obespechenija nacional'noj bezopasnosti Rossii: dissertacija ... kandidata politicheskikh nauk: 23.00.02. Krasnodar, 191.
- Ярулин К.И. 2012. Институционализация неформальных социальных практик: диссертация ... кандидата социологических наук: 22.00.04. Хабаровск, 162.
- Jarulin K.I. 2012. Institucionalizacija neformal'nyh social'nyh praktik : dissertacija ... kandidata sociologicheskikh nauk: 22.00.04. Habarovsk, 162.
- Ломовцева О.А., Бабинцев В.П. 2009. Совершенствование институциональных основ регионального управления в Белгородской области. *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право*, № 7: 80-88.
- Lomovceva O.A., Babincev V.P. 2009. Sovershenstvovanie institucional'nyh osnov regional'nogo upravlenija v Belgorodskoj oblasti. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Filosofija. Sociologija. Pravo*, № 7: P. 80-88.