in the reproduction of human capital in the framework of regional health systems and culture of the Belgorod region are considered.

Keywords: *regional human capital, education, health care, reproduction of human capital, regional financing of social programmes, educational complex of the region, regional economy, demographic factor, regional socio-economic system.*

References

1. Belgorodskaya oblast' – 2018: statisticheskij ezhegodnik. – Belgorod: Iz-vo Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki po Belgorodskoj oblasti, 2019. 484 s.
2. Kovaleva E. I., Milyukin A. N. Osobennosti processa regulirovaniya zanyatosti i bezraboticy v Bel-gorodskoj oblasti // Molodoj uchenyj. 2015. №23. S. 562 – 564.
3. Mazalova YU.A. Osobennosti razvitiya rynka truda v Belgorodskoj oblasti // Ekonomika i menedzhment innovacionnyh tekhnologij. 2018. № 3. S.11 – 14.
4. Obrazovanie v Belgorodskoj oblasti: statisticheskij sbornik. Belgorod: Iz-vo Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki po Belgorodskoj oblasti, 2017. 420 s.
5. Rossijskij statisticheskij ezhegodnik. M.: Iz-vo Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki, 2019. 848 s.
6. Trud i zanyatost' v Rossijskoj Federacii: statisticheskij ezhegodnik. M.: Izd-vo Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj statistiki, 2018. 588 s.
7. YAkimov A.V. Problemy organizacii sistemy zdravoohraneniya i social'noj zashchity v regionah CFO // Voprosy ekonomiki i prava. 2019. №4. S. 11 – 14.

УДК 330 DOI: 10.22394/2079-1690-2019-1-4-289-295

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Фирсов Евгений Игоревич магистр экономики, аспирант кафедры экономической теории, Южный федеральный университет (344006, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Б. Садовая, 105/42). E-mail: firsoffzhenia@yandex.ru

Аннотация

В статье обосновываются публичные закупки как важнейшая функция государства по удовлетворению потребностей субъектов общественного сектора, обеспечивающая непрерывность производства общественных благ. Показано, что кроме этой функции закупки способствуют реализации и других целей государства, например, с 2014 г. в России они целеориентированы на импортозамещение, реализацию новой промышленной политики, а в настоящее время выполнение 13 новых национальных проектов. Проведен сравнительный анализ теоретических оснований публичного прокьюремента и ряда эмпирических исследований разных авторов и организаций, доказывающих существование конфликта между установленными институционально-правовыми основаниями госзакупок и адекватным их соблюдением заказчиками и участниками торгов. Это позволило сделать вывод о необходимости систематического повышения квалификации специалистов по госзакупками как вследствие непрерывных изменений законодательства, так и недостаточной квалификации (знаний) закупщиков.

Ключевые слова: *общественные блага, общественный сектор, публичные закупки, институционально-правовые основы, прокьюремент, теоретические основания, экономическая политика, система закупок, конкуренция.*

Введение

Институционально-правовая структура, как формальная составляющая институциональной структуры национальной экономики, включает формальные законы, правила и экономическую политику как механизм их реализации. Законодательство о публичных закупках оконтуривает всю совокупность отношений субъектов рынка закупок, все этапы процесса закупки, способы закупок. Международными институтами выработаны базовые принципы, на которых формируется институционально-правовая база эффективной системы публичного прокьюремента: открытость и прозрачность, добросовестная конкуренция, беспристрастность и целостность. Согласно исследованиям Американской ассоциации адвокатов, система публичных закупок должна иметь совершенную правовую структуру и включать положение о закупках [8]. В теории государственных расходов и закупочной практике государства законы и правила т.е. институты, прежде всего формальные, рассматриваются как незыблемое основание надежности закупочной системы. В законодательстве о закупках механизм обеспечения эффективности закупочных процедур корректируется в зависимости от типа государства и той институциональной среды, в которой система закупок функционирует. Поэтому в странах с низким уровнем развития демократии система закупок не может быть прозрачной и открытой [22, с. 12-16].

Конечно, существенную роль в достижении эффективности сформированных институциональных оснований в системе закупок играет механизм их применения, который рассматривается в научной литературе как действие, принятое регулирующими органами для обеспечения соответствия системы императивам формальных законов [25, с. 302-308]. Безусловно, применения мер принуждения к исполнению законов, а также ужесточение санкций за их неисполнение приводит к повышению уровня соблюдаемости законодательных норм. В силу этого, на наш взгляд, склонность чиновников к коррупционному поведению в системе публичных закупок в развивающихся странах связана с неразвитостью институционально-правовой структуры экономики, прежде всего, неэффективностью механизмов подачи жалоб пострадавших вследствие неисполнения формальных норм и их рассмотрения в рамках соответствующих институтов.

При этом, как правило, формально участники публичных торгов наделены правами по проверке соответствия проведения закупочных процедур установленным институционально-правовым нормам. Однако зачастую государственные и муниципальные заказчики склонны реализовывать неэффективные механизмы реализации институционально-правовых норм, если их нарушения им выгодны вследствие первоочередности реализации чиновниками своих личных материальных интересов по сравнению с интересами качественного удовлетворения потребностей субъектов общественного сектора в странах, где правовая система еще недостаточно неэффективна, вследствие установления несоразмерных штрафов за нарушения правовых норм, либо когда раскрытие данных нарушений несовершенно или неэффективно. Так, Ганнингем Н. и Каган Р. утверждают, что угроза правовой санкции имеет важное значение для регулирования закупочной системы, а принудительные действия государства по выполнению институционально-правовых норм оказывают кумулятивное влияние на склонность регулируемых организаций к их исполнению, что способствует осознанию физическими и юридическими лицами неотвратимости наказания за выявленные нарушения и склоняет их к корректировать свои действия в соответствии с установленными формальными нормами [15, с. 213].

Как известно. в отличие от субъектов общественного сектора, производящих общественные блага, деятельность частных фирм целеориентирована на максимизацию прибыли, что обеспечивает им победу в конкурентной борьбе за счет растущей производительности и повышения качества производимых товаров и услуг или выведения на рынок их новых видов. При этом повышение количественно-качественных параметров удовлетворения потребностей населения в общественных благах с учетом оптимизации объемов используемых для их производства государственных расходов, т.е. измерение того, насколько успешно субъекты общественного сектора достигают этой цели стал ключевым элементом современной системы управления государственным сектором.

Многие страны, в т.ч. развивающиеся внедрили управление производительностью как средство измерения организационной и индивидуальной эффективности деятельности субъектов общественного сектора, что позволяет обеспечить их ответственность и подотчётность как центральную проблему государственного сектора [16, с. 17-18]. Измерение производительности рассматривается как система предупреждения, диагностики и управления, которая используется для отслеживания экономии, эффективности и результативности функционирования учреждений общественного сектора, прежде всего системы образования и здравоохранения. Измерение организационной производительности осложняется множественностью реализуемых общественных благ и услуг, например, образовательных и научных в университетах, расширением объектов продаж в общественном сектора (платных услуг), необходимостью обеспечить удовлетворенность сотрудников, ростом социальной ответственности и необходимостью постоянной адаптации к непрерывно меняющейся окружающей среде, требующей, например, для университетов радикального изменения образовательного процесса в условиях расширяющейся 4-й промышленной революции.

Однако повышение производительности становится значимым императивом не только процесса производства общественных благ, но и системы удовлетворения потребностей субъектов общественного сектора в товарах, работах, услугах, необходимых для их производства, т.е. системы публичного прокьюремента. К настоящему времени сформированы различные теоретические подходы к характеристике взаимодействий ее субъектов, прежде всего государственных и муниципальных заказчиков и участников публичных торгов.

Теоретические основания публичного прокьюремента

1. Теория принципала–агента, разработанная Алчианом А. и Демсецем Х. [7], содержательно характеризует систему отношений субъектов наиболее распространенной в современном мире акционерной собственности – принципалов (акционеров) и агентов (менеджеров, руководителей компании). Согласно этой теории, акционеры, которые являются собственниками компании, нанимают агентов-менеджеров с целью эффективной организации процесса использования их собственности. При этом принципалы делегируют полномочия по ведению бизнеса менеджерам, которые являются агентами акционеров. Эти две стороны агентства сотрудничают в рамках их ассоци-

ации, в которой одна сторона (принципалы) делегирует принятие решения и использование компании как имущественного комплекса другой стороне (агентам), которые действуют от имени принципала. Следовательно, в основе теории агентства лежат важные предположения о конфликте целей, реализуемых принципалами и агентами, о их действии в собственных личных интересах, об информационной асимметрии между самими агентами - руководителями компании и менеджерами, о более высокой склонности агентов к риску, чем принципалов, об эффективности как критерии оценки деятельности агентов (менеджеров). Адаптируя теорию принципала–агента к системе отношений субъектов рынка публичных закупок, следует отметить, что государственные и муниципальные заказчики (директора школ, главные врачи или главные бухгалтеры, руководители контрактных служб, контрактные управляющие) выступают в качестве агентов по отношению к принципалу - государству (правительству). Поэтому склонность к рентоориентированному поведению заказчиков, манипулирование институционально-правовыми нормами и положениями о закупках регулируемых (например, автономных) организаций может быть результатом проблемы принципала-агента [18, с. 71-118]. При этом субъект общественного сектора, потребности которого в товарах, работах, услугах, необходимых для обеспечения непрерывности производства общественных благ, как государственная организация передает ответственность за соблюдение правовых закупочных норм агентам – специалистам по закупкам, контрактным управляющим, а при их отсутствии - главному бухгалтеру.

2. Теория заинтересованных сторон, основанная Р. Фрименом, определяет как «любая группа или индивид могут повлиять или зависеть от достижения целей организации» [13]. В отличие от теории агентства, согласно которой агенты-менеджеры реализуют цели принципала-собственника (но одновременно, конечно, и свои собственные материальные интересы) по повышению эффективности использования их собственности, в концепции заинтересованных сторон менеджеры в организации формируют сеть отношений для удовлетворения потребностей организации, включающую поставщиков, сотрудников и бизнес-партнеров. Согласно Р. Фримену, каждый их этих субъектов сетевых отношений реализует отдельный элементы целостной системы принятия управленческих решений [13]. Бизнес и менеджеры (руководители), которые управляют им, создают ценность для клиентов (товары, услуги), поставщиков (своевременные платежи), сотрудников компании (заработная плата, материальное моральное стимулирование). Теория заинтересованных сторон утверждает, что для фирмы существенно важно уделять особое внимание различным группам субъектов, которые участвуют в деятельности фирмы или обеспечивают ее непрерывность (закупки у поставщиков). Эта теоретическая модель отражает взаимодействие заинтересованных сторон типичной крупной корпорации. Владельцы имеют долю собственности корпорации и ожидают получения дивиденда (прибыли), сотрудники обеспечены работой, дающей средства к существованию как важнейшую составляющую трудовой мотивации. Теория заинтересованных сторон применима и для других субъектов, включая институты гражданского общества, органы власти и местного самоуправления, профессиональные ассоциации бизнеса, различные государственные организации, обеспечивающих контроль за эффективностью реализации институциональных норм, правил и положений о закупках.

3. Модель четырёх столпов - разработана специалистами Всемирного Банка, Комитетом по содействию и развитию, Организацией экономического Сотрудничества и развития, а также рядом отдельных развивающихся стран для оценки качества и эффективности национальных систем публичных закупок [21]. Модель определяет в качестве базовых оснований эффективной национальной системы публичных закупок (четырех столпов) следующие составляющие:

- институционально-нормативная база - от законов самого высокого национального уровня до ведомственных актов, регламентирующих более подробные операционные процедуры, например, типовые тендерные документы, стандартные условия договора;

- система управления, работающая через госструктуры как часть государственного сектора экономики;

- контрольные механизмы, включая эффективный общественный контроль и качественную систему аудита, механизм обжалования, комплексную систему обмена информацией, содействующие гражданскому обществу и его институтам в проведении социального аудита и эффективном противодействии коррупции.

4. Институциональная теория, объясняющая организационную структуру системы публичных закупок и поведение контрактных управляющих. Здесь выделяются социальные и культурные факторы, которые влияют на организацию механизма принятия решений и их восприятие субъектом общественного сектора, потребности которого удовлетворяются в процессе закупок товаров, работ, услуг [23]. Институциональная теория традиционно используется, в т.ч. и российскими исследователями [4, 5] для изучения и прогнозирования развития национальной системы публичных закупок. В рамках институционального подхода выделяются три базовых блока составляющих элементов системы публичных закупок: регулирующие, нормативные и культурно-познавательные

[23]. Регулирующий блок - это использование правил, законов, а также санкции как механизмов принуждения с целью их соблюдения. Нормативный блок агрегирует нормы и ценности с социальным обязательством как основу соблюдения норм. Культурно-познавательный блок является общим основанием системы госзакупок.

5.Теория легитимности - основана на концепции организационной легитимности и определяется как состояние, когда система ценностей организации соответствует системе ценностей более широкой социальной группы, частью которой является организация. Когда существует несоответствие, фактическое или потенциальное, между двумя этими системами ценностей, то возникает угроза легитимности организации. Теория легитимности утверждает, что организации постоянно стремятся обеспечить свою деятельность в рамках и нормах их общества. Теория легитимности постулирует, что организация несет ответственность за раскрытие своих действий перед заинтересованными сторонами, особенно для общественности и тем самым оправдывают свое существование в границах общества. Эта теория фокусируется на отношениях и взаимодействиях между организациями и обществом, в т.ч. в процессе осуществления публичных закупок.

6. Теория общественных ценностей **-** сформулирована Муром М.Х. (1995 г.) с целью выявления ограничений и возможностей деятельности менеджеров государственного сектора, определяемых вызовами, создаваемыми общественным долгом. Мур М.Х. утверждает, что теория общественной ценности предусматривает, в частности, в процессе управления публичными закупками, выход за рамки реализации политики и приверженности институциональным нормам [19]. Это включает в себя поиск возможности максимизировать благосостояние населения, поскольку в отличие от частных предпринимательских структур, организации, предоставляющие общественные услуги, непосредственно подотчетны гражданам и их демократическим представителям. Применение теории общественных ценностей позволяет определить степень, в которой правовая база закупочная деятельности государственных учреждений способствует предоставлению более качественных общественных благ и услуг, росту эффективности, подотчетности и повышению уровня удовлетворенности клиентов.

7. Теории организационной эффективности (ресурсная теория) - подчеркивает важность ресурсов организации и их влияние на производительность и конкурентное преимущество на рынке. Каждая организация имеет свои уникальные ресурсы, которые позволяют ей оставаться конкурентоспособной на рынке в условиях быстро меняющейся окружающей среды. Эти ресурсы могут быть финансовыми, человеческими, физическими, технологическими и информационными, они должны быть ценными, редкими и не заменяемыми. Критики данной теории указывают на то, что некоторые ресурсы способствуют конкурентоспособности, а другие нет, следовательно, не все ресурсы организации имеют возможность внести свой вклад в конкурентное преимущество. Во-вторых, простое наличие ресурсов не способствует преимуществу для конкурентоспособности, пока такие ресурсы скоординированные и интегрированные. Совершенствование правовой базы публичных закупок целеориентировано на обеспечение государственных учреждений профессионально обученным и опытным персоналом, компетентными лидерами, эффективно выполняющими функции закупок в точном соответствии с положениями законодательства. В некоторых развивающихся странах применяют эту теорию, чтобы оценить степень использования государственными учреждениями профессионально подготовленного и обученного персонала по госзакупкам, уровень его компетентности и степень, в которой сотрудники отдела закупок знакомы с правила и положениями о закупках.

8.Теория публичного прокьюремента как государственной деятельности по закупкам товаров и услуг, необходимых для выполнения функций государства [9]. Публичный прокьюремент определяется как покупка, наем или получение любым договорным путем, товаров, строительных работ и услуг для государственного сектора - правительства, органов власти или субъектов общественного сектора. В развивающихся странах публичные закупки занимают существенную долю ВВП. Например, доля публичных закупок в Уганде составляет 70 % [10, с. 91-10], в Кении - 60 %, в Анголе - 58 %, в Малави и Вьетнаме - 40 % [22] и в России - 56 % [11]. Это существенно превышает глобальный средний показатель в 12-20%. Публичные закупки в Европейском Союзе составляют от 10,5 % ВВП на Кипре и 30,6 % в Нидерландах. Значимость публичных закупок с точки зрения размера относительно мирового ВВП и мировой торговли подчеркивается в отчете ОЭСР за 2007 г., где объем рынка закупок оценивался в более чем 2 000 млрд. долл., что эквивалентно 7% мирового ВВП и 30 % мировой торговли товарами [22]. Согласно концепции публичного прокьюремента в качестве основных этапов закупочного процесса выступают: планирование закупок, размещение контракта и контроль за его исполнением (инфорсмент контракта)) [9]. Дж. Хьюз выделил пять основных этапов закупки: оценка потребности субъекта общественного сектора, сервисный дизайн, список поставщиков выбор поставщика и оценка эффективности исполнения поставки [17, с. 17-18].

Следовательно, процесс закупки начинается с выявления и оценки потребности и включает: планирование закупки, определение источника ее финансирования, установление требований к поставщикам, оценка заявок участников торгов и выбор поставщика, заключение контракта, его

выполнение, логистика (хранение поставленных товаров), оплата поставки и, наконец, отчетность. Публичные закупки реализуют широкий спектр экономических и социальных целей государства, достигаемых на основе соответствующей институционально-правовой базы: стимулирование экономической деятельности, защита национальной отрасли от иностранной конкуренции, повышение конкурентоспособности определенной промышленной отрасли [24], реализация определенных направлений государственной экономической политики, например, промышленной в настоящее время в России, а также стратегии импортозамещения [1, с. 138-146; 3, с. 34-38] .

Обзор и критика эмпирических исследований

Одним из эмпирических исследований европейской системы публичного прокьюремента является предпринятая Гельдерманом Дж.С. и его соавторами в 2006 г. оценка эффективности Директивы ЕС по осуществлению закупок [14, с. 702-714] на основе интервьюирования 147 специалистов по закупкам Министерства обороны Нидерландов.

Полученные результаты показали, что знакомство обоих сторон закупки - покупателя (госчиновника) и продавца (бизнес-структуры) с установленными институционально-правовыми нормами, правилами и организационными стимулами, содержащимися в Директиве ЕС по осуществлению закупок имеет положительный, статистически значимый эффект. Но с другой стороны, выявленная неэффективность Директивы и сопротивление поставщиков не повлияло на ее соблюдение, хотя респонденты не смогли дать рекомендации о том, как развитые и развивающиеся страны могут улучшить нормативные показатели и повысить организационную производительность национальной системы публичного прокьюремента [14, с. 702-714].

Торговая палата Европейского Союза в 2010 г. в Китае провела эмпирическое исследование европейского бизнеса, который конкурирует в сфере публичных закупок в Китае [12], в частности, на рынке полипропилена, показавшее, что нормативные рамки, регулирующие закупки, фрагментированы, непоследовательны и неравномерно реализуются, тормозя повышение эффективности и инновационности китайской экономики в целом. Тем не менее, результаты исследования не позволили адекватно оценить влияние законодательства Китая о публичных закупках на эффективность деятельности субъектов общественного сектора [12].

В эмпирическом исследовании Организация экономического сотрудничества и развития (OECD) в 2007 г. оценила систему публичных закупок 20 стран-членов, которые были выбраны случайным образом. Методология оценки была основана на теории четырех столпов, а именно: законодательные и нормативные рамки, институциональная структура и управленческий потенциал, закупочная и рыночная практика, а также целостность системы публичных закупок. В ходе исследования выяснилось, что доля тендеров, в процессе которых не использовались стандарты законодательной базы, составила 55%, а большая часть опрошенных специалистов не была знакома с законом и правилами [22].

Учеными Южного федерального университета также в процессе эмпирических исследований выявлены зоны риска национальной системы публичных закупок, обоснованы механизмы их локализации [5] и построена экономико-математическая модель экспертной системы многофакторной оценки качества закупок товаров и услуг, приобретаемых бюджетными организациями, с использованием нечеткой логики, позволившая предложить интеллектуальную экспертную систему, функционирующую на основе формализации и использования знаний специалистов по закупкам [2, с. 14-21; 4, с. 34-44].

Выводы

Таким образом, проведенный сравнительный анализ теоретических концепций публичных закупок и ряда эмпирических исследований, оценивающих влияние институционально-правовой базы в сфере закупок на их эффективность, позволяет сделать вывод о том, что существует определенный конфликт между установленными государством институционально-правовыми нормами закупок товаров, работ, услуг для удовлетворения потребностей субъектов общественного сектора и адекватным их соблюдением государственными учреждениями, чиновниками и субъектами бизнеса, участвующими в публичных закупках. Конечно, результаты исследований различных авторов и организаций варьируются от положительных показателей соответствия до отрицательных, но в целом, они показывают, что существуют проблемные зоны сфере реализации законов о публичных закупках в части их исполнения.

Поэтому перед законодателями разных стран стоит задача повышения нормативных требований и санкций за нарушения (незнание) законодательства чиновниками, а перед государственными учреждениями, соблюдающими установленные правовые рамки только частично, реализация законодательства в полной мере. Однако зачастую нарушения законодательства обусловлены также и тем, что санкции, которые созданы юридическими требованиями, на практике ограничивают приобретение товаров и услуг и вынуждают некоррупционно ориентированных заказчиков [6, с. 69-91] (контрактных управляющих государственных учреждений) искать другие способы закупки товаров и услуг в обход стандартных процедур. Выявленные проблемные зоны свидетельствуют о необходимости систематического повышения квалификации специалистов по госзакупками как вследствие непрерывных изменений законодательства, так и недостаточной квалификации (знаний) закупщиков.

Литература

1. *Alchian A., Demsetz H.* Production, Information Costs, and Economic Organization // American Economic Review. 1972. Vol. 62. № 4, P. 777-795.
2. American Bar Association. The Model Procurement Code for State and Local Governments. Chicago, IL: American Bar Association, 2000.
3. *Arrowsmith S.* Public Procurement. Basic concepts and coverage of procurement rules in procurement relations: an introduction. EU Asia Inter University Network, 2010.
4. *Basheka B.C., Bisangabasaija E.* Determinants of unethical public procurement in local government systems of Uganda: a case study // International Journal of Procurement Management. 2010. Vol. 3. № 1. P. 91–104.
5. *Belokrylov K.A. Firsov E.I., Kuznetsova V.P.* Transparency and effectiveness of National Purchasing system, The 6th International Conference on Management and Technology in Knowledge, Service, Tourism & Hospitality 2018 (SERVE 2018). Rostov-on-don, 2019.
6. *Белокрылов К.А.* Промышленная и закупочная политика государства: проблемы взаимосвязи // Journal of Economic Regulation. 2016. Т. 7. № 4. С. 138-146.
7. *Белокрылов К.А., Стрельцова Е.Д.* Экономико-математическая модель в экспертной системе оценки качества государственных закупок на основе нечеткой логики // Вестник Алтайской Академии экономики и права. 2018. № 8. С. 14-21.
8. *Белокрылова О.С., Фирсов Е.И.* Государственные закупки в реализации промышленной политики региона // Экономико-правовые аспекты реализации стратегии модернизации России: Поиск модели эффективного социохозяйственного развития. Сб. статей международной научно-практической конференции. Под ред. Клейнера Г.Б. и др. М.: НИИ истории, экономики и права, 2017. С. 45 – 49.
9. *Белокрылов К.А., Белокрылова О.С., Стрельцова Е.Д.* Качество государственных закупок в условиях цифровизации экономики: концептуальные основания, оценка, механизмы повышения: коллективная монография // Изд-во «Содействие – XXI век», 2018. 162 с.
10. *Белокрылов К.А., Белокрылова О.С., Гуцелюк Е.Ф* Механизмы снижения экономических и правовых рисков в системе закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: коллективная монография // Изд-во «Содействие – XXI век», 2016. 304 с.
11. European Union Chamber of Commerce in China. Public Procurement in China: European Business Experiences Competing for Public Contracts in China, 2010. Available from: http://www.publictendering.com/pdf/PPSt udyENFinal.pdf.
12. *Freeman R.E.* Stakeholder Theory of Modern Corporation // Donaldson T., Werhane P. (eds.). Ethical Issues in Business: a Philosophical Approach (7 th Ed.). NJ.: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 2004.
13. *Gelderman J.C., Ghijsen W.P., Brugman J.M.* Public Procurement and EU Tendering Directives - Explaining Non-compliance // International Journal of Public Sector Management. 2006. Vol. 19. № 7. P. 702- 714.
14. *Gunningham N., Kagan, R.A.* Regulation and business behavior // Law Policy. 2005. Vol. 27. P. 213-18.
15. *Heinrich C.J.* Measuring Public Sector Performance and Effectiveness // Peters B.G., Pierre J. (eds). The Handbook of Public Administration: London: Sage, 2007.
16. *Hughes J.* Accountability rules // Supply Management. 2005. Vol. 8. № 4. P. 17-18.
17. *Langevoort D.C.* Monitoring: The behavioral economics of corporate compliance with law // Columbia Business Law Review. 2002. Vol. 71. P. 71-118.
18. *Moore M.H.* Creating Public Value. Strategic Management in Government. Mass.: Harvard University Press, Cambridge, 1995.
19. Organization for Economic Cooperation and Development, Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement. Paris: OECD, 2005.
29. Organization for Economic Cooperation and Development. Development Assistant Committee Joint Venture for Procurement // Methodology for Assessment of National Procurement Systems. 2006. № 4. P. 1- 16.
21. Organization for Economic Cooperation and Development. Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z, OECD Publishing, Paris, France, 2007.
22. *Островная М.В.* Влияние закупочных процедур на рентоориентированное поведение заказчиков и поставщиков: опыт России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. Т. 9. № 1. С. 69–91.
23. *Scott W.R.* Institutional Theory. Encyclopedia Theory. CA: Thousand Oak, 2004.
24. *Thai K.V.* International Handbook of Public Procurement. CRC. Press Taylor and Francis Group, 2009.
25. *Zubcic J., Sims R.* Examining the link between enforcement activity and corporate compliance by Australian companies and the implications for regulators // International Journal of Law and Management. 2011. Vol. 53. № 4. P. 299-308.

Firsov Evgeny Igorevich, Postgraduate Student, Southern Federal University (105/42, B. Sadovaya St., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: firsoffzhenia@yandex.ru

INSTITUTIONAL AND LEGAL IMPLEMENTATION OF THE LEGAL BASIS OF EFFECTIVE FUNCTIONING OF THE SYSTEM OF MEETING THE NEEDS OF THE PUBLIC SECTOR

Abstract

The article substantiates public procurement as the most important function of the state to meet the needs of public sector entities, ensuring the continuity of production of public goods. It is shown that in addition to this function, procurement

contributes to the implementation of other goals of the state, for example, since 2014 in Russia they are focused on import substitution, the implementation of a new industrial policy, and currently 13 new national projects are being implemented. A comparative analysis of the theoretical foundations of public procurement and a number of empirical studies of various authors and organizations proving the existence of a conflict between the established institutional and legal foundations of public procurement and their adequate observance by customers and bidders is carried out. This allowed us to conclude that there is a need for systematic professional development of public procurement specialists, both as a result of continuous changes in legislation and inadequate qualifications (knowledge) of purchasers.

Keywords: *public goods, public sector, public procurement, institutional and legal framework, procurement, theoretical basis, economic policy, procurement system, competition.*

References

1. Alchian A., Demsetz H. Production, Information Costs, and Economic Organization // American Economic Review. 1972. Vol. 62. № 4, R. 777-795.
2. American Bar Association. The Model Procurement Code for State and Local Governments. Chicago, IL: American Bar Association, 2000.
3. Arrowsmith S. Public Procurement. Basic concepts and coverage of procurement rules in procurement relations: an introduction. EU Asia Inter University Network, 2010.
4. Basheka B.C., Bisangabasaija E. Determinants of unethical public procurement in local government systems of Uganda: a case study // International Journal of Procurement Management. 2010. Vol. 3. № 1. R. 91–104.
5. Belokrylov K.A. Firsov E.I., Kuznetsova V.P. Transparency and effectiveness of National Purchasing system, The 6th International Conference on Management and Technology in Knowledge, Service, Tourism & Hospitality 2018 (SERVE 2018). Rostov-on-don, 2019.
6. Belokrylov K.A. Promyshlennaya i zakupochnaya politika gosudarstva: problemy vzaimosvyazi // Journal of Economic Regulation. 2016. T. 7. № 4. S. 138-146.
7. Belokrylov K.A., Strel'cova E.D. Ekonomiko-matematicheskaya model' v ekspertnoj sisteme ocenki ka-chestva gosudarstvennyh zakupok na osnove nechetkoj logiki // Vestnik Altajskoj Akademii ekono-miki i prava. 2018. № 8. S. 14-21.
8. Belokrylova O.S., Firsov E.I. Gosudarstvennye zakupki v realizacii promyshlennoj politiki regiona // Ekonomiko-pravovye aspekty realizacii strategii modernizacii Rossii: Poisk modeli ef-fektivnogo sociohozyajstvennogo razvitiya. Sb. statej mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konfe-rencii. Pod red. Klejnera G.B. i dr. M.: NII istorii, ekonomiki i prava, 2017. S. 45 – 49.
9. Belokrylov K.A., Belokrylova O.S., Strel'cova E.D. Kachestvo gosudarstvennyh zakupok v usloviyah cif-rovizacii ekonomiki: konceptual'nye osnovaniya, ocenka, mekhanizmy povysheniya: kollektivnaya monografiya // Izd-vo «Sodejstvie – XXI vek», 2018. 162 c.
10. Belokrylov K.A., Belokrylova O.S., Gucelyuk E.F Mekhanizmy snizheniya ekonomicheskih i pravovyh ris-kov v sisteme zakupok dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd: kollektivnaya mo-nografiya // Izd-vo «Sodejstvie – XXI vek», 2016. 304 s.
11. European Union Chamber of Commerce in China. Public Procurement in China: European Business Experiences Competing for Public Contracts in China, 2010. Available from: http://www.publictendering.com/pdf/PPSt udyEN-Final.pdf.
12. Freeman R.E. Stakeholder Theory of Modern Corporation // Donaldson T., Werhane P. (eds.). Ethical Issues in Business: a Philosophical Approach (7 th Ed.). NJ.: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 2004.
13. Gelderman J.C., Ghijsen W.P., Brugman J.M. Public Procurement and EU Tendering Directives - Explaining Non-compliance // International Journal of Public Sector Management. 2006. Vol. 19. № 7. R. 702- 714.
14. Gunningham N., Kagan, R.A. Regulation and business behavior // Law Policy. 2005. Vol. 27. R. 213-18.
15. Heinrich C.J. Measuring Public Sector Performance and Effectiveness // Peters B.G., Pierre J. (eds). The Handbook of Public Administration: London: Sage, 2007.
16. Hughes J. Accountability rules // Supply Management. 2005. Vol. 8. № 4. R. 17-18.
17. Langevoort D.C. Monitoring: The behavioral economics of corporate compliance with law // Columbia Business Law Review. 2002. Vol. 71. R. 71-118.
18. Moore M.H. Creating Public Value. Strategic Management in Government. Mass.: Harvard University Press, Cambridge, 1995.
19. Organization for Economic Cooperation and Development, Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement. Paris: OECD, 2005.
29. Organization for Economic Cooperation and Development. Development Assistant Committee Joint Venture for Procurement // Methodology for Assessment of National Procurement Systems. 2006. № 4. R. 1- 16.
21. Organization for Economic Cooperation and Development. Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z, OECD Publishing, Paris, France, 2007.
22. Ostrovnaya M.V. Vliyanie zakupochnyh procedur na rentoorientirovannoe povedenie zakazchikov i postavshchikov: opyt Rossii // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2015. T. 9.
№ 1. S. 69–91.
23. Scott W.R. Institutional Theory. Encyclopedia Theory. CA: Thousand Oak, 2004.
24. Thai K.V. International Handbook of Public Procurement. CRC. Press Taylor and Francis Group, 2009.
25. Zubcic J., Sims R. Examining the link between enforcement activity and corporate compliance by Australian companies and the implications for regulators // International Journal of Law and Management. 2011. Vol. 53. № 4. R. 299-308.