

DOI 10.22363/2313-2329-2020-28-3-568-584

УДК 338

Научная статья

## Государственные закупки как инструмент реализации экономической политики (опыт стран ЕС на примере сельского хозяйства)

**Б.А. Хейфец<sup>1,2</sup>, В.Ю. Чернова<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Институт экономики Российской академии наук  
Российская Федерация, 117418, Москва, Нахимовский пр-кт, 32

<sup>2</sup>Финансовый университет при Правительстве РФ  
Российская Федерация, 125167, Москва, Ленинградский пр-кт, 49

<sup>3</sup>Государственный университет управления  
Российская Федерация, 109542, Москва, Рязанский пр-кт, 99

**Аннотация.** В статье исследован опыт ряда стран ЕС в применении инструмента государственных закупок в агропродовольственном секторе. Выявлено, что в странах ЕС растет интерес к использованию политики государственных закупок продуктов питания для обеспечения продовольственной безопасности на основе содействия развитию фермерских хозяйств, выходу мелких фермеров на национальный рынок, росту их доходов, развитию сельских территорий, улучшению качества питания. Основными направлениями трансформации политики государственных закупок в агропродовольственном секторе являются зеленые государственные закупки (GPP), нацеленные на решение экологических проблем, и устойчивые государственные закупки (SPP). В то же время включение в систему государственных закупок критериев качества и обеспечение доступа к рынку государственных закупок мелких сельхозпроизводителей требует решения ряда задач, среди которых повышение профессионализма государственных покупателей, внедрение инновационных методов управления с использованием современных технологий. Кроме того, многосекторальный характер этих инициатив указывает на важность скоординированных действий между разными отраслями экономики на всех уровнях. Сделан вывод о необходимости трансформации российской политики государственных закупок в соответствии с целевыми ориентирами экономической политики в современных условиях.

**Ключевые слова:** государственные закупки, ЕС, муниципальные закупки, продукты питания, роль государственных закупок, политика государственных закупок

### Введение

Государственные и муниципальные закупки оказывают огромное влияние на экономику. Они не только решают задачу обеспечения общественных нужд, но и широко используются как инструмент реализации макроэкономических задач, регулирования экономики, создания новых рабочих мест, стимулирования развития отдельных отраслей (Смотричкая, Черных, 2015).

© Хейфец Б.А., Чернова В.Ю., 2020



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Сегодня, когда в условиях мировой рецессии из-за распространения пандемии COVID-19 стимулы для частных инвестиций особенно слабы, а потребность в государственной поддержке особенно велика, роль государственных закупок в обеспечении выхода экономики из кризиса значительно возросла (Авдашева и др., 2020).

Согласно законодательству ЕС, под государственными закупками понимается процесс, посредством которого государственные органы, такие как правительство или местные органы власти, приобретают работы, товары или услуги у компаний<sup>1</sup>.

В ЕС ежегодно более 250 тыс. государственных заказчиков приобретают товары, услуги и работы на сумму около 2 трлн евро в год, что составляет 14 % ВВП<sup>2</sup>. Более того, поскольку государственные органы в странах – членах ЕС являются основными покупателями в таких секторах, как энергетика, транспорт, утилизация отходов, здравоохранение и образование, государственные закупки играют центральную роль в создании рабочих мест, экономическом росте и стимулировании инвестиций (Pircher, 2019). Поэтому неудивительно, что Европейская комиссия рассматривает государственные закупки как критически важный инструмент для стимулирования экономического роста и восстановления экономики Европы после финансового кризиса 2008–2009 гг.<sup>3</sup>, а теперь и для выхода из рецессии, вызванной распространением COVID-19, что уже нашло отражение в опубликованном «Руководстве Европейской комиссии по использованию системы государственных закупок в чрезвычайной ситуации, связанной с кризисом COVID-19»<sup>4</sup>. Изменения, в частности, продемонстрировали гибкость политики госзакупок ЕС, возможности которых были расширены за счет значительного сокращения процесса государственных закупок, разрешения срочных закупок, которые не подпадают под процедурные требования ЕС и не требуют предварительной публикации тендерных уведомлений, рекомендаций для государственных покупателей использовать альтернативные решения и способы взаимодействия с рынком. Выбор политики государственных закупок ЕС не случаен. Хотя нельзя утверждать, что политика госзакупок ЕС идеальна, но в процессе ее разработки учитывался опыт разных стран, а это ценно уже само по себе. В литературе имеется немало исследований сравнительного преимущества государственных закупок в разных странах, но они в основном сосредоточены на государственных закупках работ. Проблемам государственных закупок продовольственных товаров уделено недостаточно внимания ни в российской специальной литературе, ни в зарубежной.

<sup>1</sup> European Commission. 2020. Public Procurement. URL: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en) (accessed: 03.05.2020).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> European Commission. 2016. Growth. Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Public Procurement Strategy. URL: [https://ec.europa.eu/growth/singlemarket/public-procurement/strategy\\_en](https://ec.europa.eu/growth/singlemarket/public-procurement/strategy_en) (accessed: 03.05.2020).

<sup>4</sup> OECD 2020. Application of public procurement rules during the COVID-19 crisis from the perspective of the European Union's Procurement Directives and the Government Procurement Agreement. April 8, 2020. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm> (accessed: 03.05.2020).

Целями данной статьи стали исследование опыта применения странами ЕС государственных закупок продуктов питания и выявление движущих сил и потенциальных проблем реализации той или иной практики государственных закупок продовольственных товаров.

### **Методы и подходы**

Исследование опыта стран ЕС в использовании инструмента государственных закупок в агропродовольственном секторе проводилось посредством таких методов, как системный подход, сравнительные и статистические методы исследования среды и факторов, оказывающих влияние на направления трансформации политики государственных закупок. Ключевыми методами исследования стали поиск, систематизация, оценка и анализ разных подходов к государственным закупкам продовольствия. В ходе написания статьи были проанализированы публикации зарубежных и российских авторов по вопросам направлений применения инструмента государственных закупок и их эффективности, использованы статистические базы данных ЕС и OECD.

### **Обзор литературы**

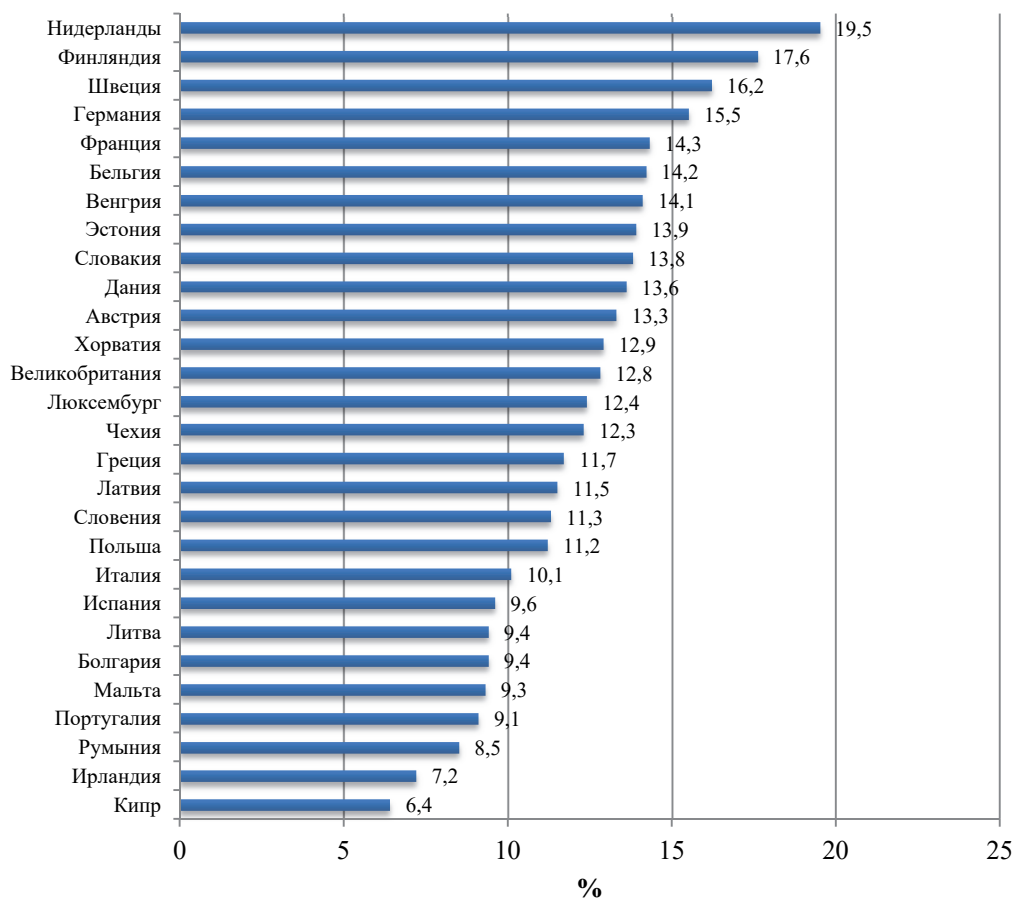
Несмотря на широкое использование политики государственных закупок продуктов питания в странах ЕС, разные авторы (к примеру, Doernberg et al., 2019; Налбандян, 2013) отмечают, что государственные закупки продовольствия все еще являются новой темой в повестке дня муниципальных органов власти. В настоящее время отсутствует систематический анализ политики государственных закупок продуктов питания, ее планирования и реализации, применяемых инструментов. Исследованию эффективности разных вариантов осуществления политики государственных закупок посвящена статья, доказывающая, что при разделении контракта на более мелкие лоты увеличивается количество мелких фермеров, участвующих в государственных закупках (Godel et al., 2016). Отдельные статьи анализируют включение в условия поставок в Швеции, Финляндии, Дании органических продуктов питания (Risku-Norja, Løes, 2017; Sørensen et al., 2015; Smith et al., 2016) и требования соблюдения экологических стандартов (Arrowsmith, 2010). Ряд авторов (к примеру, Kutlina-Dimitrova, Lakatos, 2016; Bickerton et al., 2015; Shingal, 2015) отмечают, что государства – члены ЕС часто фокусируются на национальных приоритетах и усилении протекционизма для защиты от конкуренции, что становится особо актуально во время кризиса.

### **Политика государственных закупок ЕС**

Политика ЕС в отношении государственных закупок отражает два разнонаправленных процесса. В то время как Европейская комиссия стремится к большей гармонизации и рассматривает государственные закупки как инструмент усиления интеграции, государства-члены часто фокусируются на национальных приоритетах и усилении протекционизма для защиты от конкуренции (Kutlina-Dimitrova, Lakatos, 2016; Bickerton et al., 2015; Shingal, 2015). Эти кон-

фликтующие процессы становятся особенно актуальными во времена экономического кризиса, который вызвал усиление протекционистских мер во всех странах ЕС (Kutlina-Dimitrova, Lakatos, 2016).

Так, в Германии в 2015 г. 63 % закупок на сумму 210 млрд евро осуществлялись на национальном уровне. А в период с 2011 по 2015 г. количество закупок, которые выполнялись на национальном уровне, достигало 82 % от общего количества всех процедур государственных закупок и только 18 % реализовывались на общеевропейском уровне<sup>5</sup>.



**Рис. 1.** Государственные расходы стран ЕС на приобретение работ, товаров и услуг (без учета коммунальных услуг и некоторых льгот) в процентах к ВВП

**[Figure 1.** Government spending of EU countries on the purchase of works, goods and services (excluding utilities and some benefits) as a percentage of GDP]

*Источник:* Public Procurement Indicators 2017. URL: [https://ec.europa.eu/search/?query\\_source=GROWTH&QueryText=Public+Procurement+Indicators+2017&op=&swlang=en&form\\_build\\_id=form-f0xaJjFziX1KMP0bC4NSSPAzqAKMqsk8RoK\\_IG4oKSI&form\\_id=nexteuropa\\_europa\\_search\\_search\\_form](https://ec.europa.eu/search/?query_source=GROWTH&QueryText=Public+Procurement+Indicators+2017&op=&swlang=en&form_build_id=form-f0xaJjFziX1KMP0bC4NSSPAzqAKMqsk8RoK_IG4oKSI&form_id=nexteuropa_europa_search_search_form) (дата обращения: 15.05.2020).

<sup>5</sup> European Commission. 2019. Economic and legal analysis of the factors leading to a low rate of publication of public procurement opportunities in Germany. Final Study. May 2018. URL: [https://ec.europa.eu/growth/content/economic-and-legal-analysis-factors-leading-low-rate-publication-public-procurement-1\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/economic-and-legal-analysis-factors-leading-low-rate-publication-public-procurement-1_en) (accessed: 17.05.2020).

Страны ЕС имеют разные объемы государственных услуг. Государственные расходы на приобретение товаров, работ и услуг Нидерландов составили 19,5 % от ВВП в 2018 г., что в 3 раза превышает объем государственных расходов Кипра (6,4 % от ВВП), в 2,7 раза больше государственных расходов Ирландии (7,2 % от ВВП) (рис. 1).

Страны ЕС различаются и по уровню эффективности рынка государственных закупок. Общая эффективность их государственных закупок отражает основные аспекты рынков закупок в странах ЕС и представляет собой сумму баллов по двенадцати отдельным показателям, которые в совокупности оценивают конкуренцию на рынке госзакупок, доступ к нему, его прозрачность, участие малых фирм, качество данных. Наиболее высокоэффективными являются рынки государственных закупок Великобритании, Хорватии, Дании, Эстонии, Франции, Швеции, Финляндии и Исландии. Низкой эффективностью характеризуются рынки государственных закупок Греции, Италии, Кипра, Испании, Португалии и др. (см. таблицу).

Таблица

**Оценка эффективности рынка государственных закупок в странах ЕС в 2018 г.**  
[Table. Evaluation of the effectiveness of the public procurement market in the EU in 2018]

<b>Высокая эффективность</b>	<b>Средняя эффективность</b>	<b>Низкая эффективность</b>
Свыше 3 баллов	Между 3 и –3 баллами	Менее –3 баллов
Великобритания, Хорватия, Дания, Эстония, Франция, Швеция, Финляндия, Исландия	Ирландия, Литва, Польша, Латвия, Чехия, Люксембург, Австрия, Словакия, Венгрия, Бельгия, Германия, Нидерланды	Кипр, Румыния, Португалия, Болгария, Испания, Италия, Словения, Греция

*Источник:* European Commission. Single Market Scoreboard. Public Procurement 2018. URL: [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm#performance](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#performance) (дата обращения: 15.05.2020).

В соответствии с правилами государственных закупок ЕС организации-заказчики могут принимать во внимание несколько аспектов при покупке товаров, работ и услуг. Тем не менее 55 % процедур закупок используют в качестве единственного критерия государственных контрактов самую низкую цену. Это указывает на то, что государственные покупатели не уделяют достаточного внимания ни качеству приобретаемых товаров, услуг, работ, ни инновациям.

Для создания европейской экономики нового типа – инновационной, устойчивой, конкурентоспособной, ресурсо- и энергоэффективной, экологичной и социально ориентированной – в ЕС разработана Стратегия совершенствования государственных закупок ЕС, направленная на улучшение практики госзакупок и сосредоточенная на шести основных направлениях<sup>6</sup> (рис. 2).

К регулированию процессов государственных закупок (к тендерам, денежная стоимость которых превышает определенную сумму) применяется законодательство ЕС и национальные законодательства стран-членов (для тендеров более низкой стоимости), которые не должны противоречить общим принципам законодательства ЕС в сфере закупок.

<sup>6</sup> European Commission. 2017. Communication from the Commission to the Institutions: Making Public Procurement work in and for Europe. URL: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/25612> (accessed: 17.05.2020).

Более широкое использование инновационных, зеленых и социальных критериев при заключении государственных контрактов.

Профессионализация государственных покупателей – разработка европейской системы компетенции для специалистов по государственным закупкам для улучшения деловых навыков, повышения технических знаний и знаний процедур госзакупок для обеспечения налогоплательщиков лучшими товарами и услугами.

Улучшение доступа малых и средних предприятий к рынкам закупок в ЕС и компаний ЕС в третьих странах.

Повышение прозрачности, целостности и качества данных о закупках для оценки эффективности политики закупок, оптимизации взаимодействия между системами государственных закупок и формирования обоснованных стратегических решений.

Цифровизация процессов закупок – использование электронных коммуникаций организациями государственного сектора при покупке материалов и услуг или проведении общественных работ для повышения эффективности государственных расходов в условиях бюджетных ограничений, обеспечения дополнительного источника экономического роста и создания рабочих мест, в том числе за счет облегчения доступа к контрактам на государственные закупки со стороны малых и средних предприятий.

Расширение сотрудничества между государственными покупателями по всему ЕС для обеспечения оптимального соотношения цены и качества закупаемых товаров, работ, услуг, продвижения инновационных товаров и услуг на европейский рынок, обмена опытом и ноу-хау в сфере государственных закупок.

**Рис. 2.** Направления совершенствования государственных закупок ЕС  
[Figure 2. Directions for improving EU public procurement]

Источник: European Commission. Public Procurement. 2020. URL: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en) (дата обращения: 15.05.2020).

## **Государственные закупки продуктов питания как инструмент достижения целей устойчивого развития**

Значительные объемы и стоимость государственных закупок продуктов питания для образовательных и медицинских учреждений, учреждений и организаций ВПК и других государственных учреждений обусловили их использование как инструмента для достижения целого ряда макроэкономических целей, таких как внедрение здорового питания, содействие развитию сельского хозяйства и созданию более устойчивых продовольственных систем. По данным Европейской комиссии, государственные расходы на продукты питания в странах ЕС составляют 82 млрд евро<sup>7</sup>. Страны ЕС все чаще используют

<sup>7</sup> Caldeira S., Bonsmann S., Bakogianni I. Public Procurement of Food for Health – Technical Report on the School Setting. Brussels: Maltese Presidency and the European Commission, 2017.

государственные закупки продовольствия в качестве стратегии, способствующей созданию новых рабочих мест, внедрению инновации, увеличению инвестиций, соблюдению экологических стандартов (Arrowsmith, 2010). Правительства могут также отдавать предпочтение отдельным категориям поставщиков с помощью механизмов, которые предоставляют им преференциальный доступ к рынкам государственных закупок. В странах ЕС растет интерес к использованию государственных закупок продуктов питания для содействия развитию фермерских хозяйств и сельских территорий, выходу мелких фермеров на национальный рынок, росту их доходов, улучшению качества питания и внедрению здорового питания, особенно детей<sup>8</sup>. Потребление разнообразных натуральных органических продуктов питания, как показано в многочисленных исследованиях, способствует улучшению показателей здоровья (Вартанова, 2019), в том числе снижает риск развития сердечно-сосудистых заболеваний, диабета, снижает индекс массы тела (ИМТ)<sup>9</sup>. Государственные закупки продуктов питания увеличивают продовольственную безопасность страны и доступность продуктов питания как для всего населения, так и для наиболее уязвимых членов общества.

Исследование ОЭСР по государственным закупкам показало, что в большинстве стран существует политика или программа, которая часто называется «зеленые государственные закупки» (GPP), нацеленная на решение экологических проблем и устойчивые государственные закупки (SPP)<sup>10</sup>. С точки зрения закупок продуктов питания это означает включение в условия поставок органических продуктов питания. Этот подход широко принят в Швеции, Финляндии, Дании (Risku-Norja, Løes, 2017; Sørensen et al., 2015; Smith et al., 2016). С точки зрения воздействия на экологию государственные закупки сезонных продуктов питания и приоритет коротким цепочкам поставок увеличивают спрос на сельскохозяйственную продукцию, при производстве которой происходят более низкие выбросы парниковых газов. Существенным преимуществом покупки продуктов питания у местных агропроизводителей является повышение устойчивости продовольственной системы страны.

Кроме того, страны используют государственные закупки для достижения социальных целей, таких как обеспечение достойной заработной платы и улучшение условий труда.

Как в GPP, так и в SPP для закупки продуктов питания и/или услуг общественного питания, кроме стоимостного критерия, используются другие критерии, которые относятся к качеству, социальным, экологическим и инновационным аспектам, а также к условиям поставки, таким как дата, процесс и срок поставки. При осуществлении государственных закупок страны ЕС руководствуются национальными законодательствами, Директивами ЕС

URL: <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/public-procurement-food-healthtechnical-report.pdf> (accessed: 15.05.2020)

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> European Parliament. 2016. Human health implications of organic food and organic agriculture. December 2016. URL: <http://www.ep.europa.eu/stoa/> (accessed: 15.05.2020).

<sup>10</sup> OECD. 2017. Strategic public procurement. Government at a Glance. Paris: OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-60-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-60-en)

по государственным закупкам (Directive 2014/24/EU)<sup>11</sup> и положениями Римского договора, в котором установлены основные принципы государственных закупок: запрет на дискриминацию по национальному признаку, свобода перемещения товаров, свобода предоставления услуг и свобода создания предприятий (Камалаян, 2016). Это означает, что правительства не могут устанавливать преференциальные условия для отечественных поставщиков, так как они идут вразрез с условиями Римского договора. Тем не менее Директива 2014/24/ЕС разрешает включение качественных, экологических и социальных критериев в условия государственных контрактов. Таким образом, несмотря на то что закупки продуктов питания у местных производителей или поставщиков ограничены законодательством ЕС, государственные органы отдельных стран могут создавать более благоприятную среду для местных фермеров и МСП косвенно, через такие условия, как «короткие цепочки поставок», «свежие продукты», «быстрая доставка». Другим вариантом обеспечения доступа местных фермеров на рынок государственных закупок является разделение контрактов на более мелкие лоты.

Малый и средний агропродовольственный бизнес часто исключен из системы государственных закупок в связи с тем, что мелкие сельскохозяйственные производители в силу своей малости не могут выполнять крупные контракты. Поэтому разделение крупных контрактов на лоты является одним из основных способов облегчения доступа малых и средних поставщиков к государственным контрактам<sup>12</sup>. Разделение крупного контракта на лоты может также создать преимущества закупающим государственным организациям за счет увеличения числа потенциальных поставщиков, участвующих в процессах государственных закупок, и усиления конкуренции между ними, что повышает возможность заключения контракта на более выгодных условиях с лучшим качеством продукции. Эта стратегия широко используется европейскими странами для содействия участия МСП в публичных тендерах. Законодательство ЕС в сфере государственных закупок поощряет деление контрактов на лоты закупающими органами для улучшения доступа МСП к рынку государственных закупок. Более того, в случае если государственный покупатель не делит контракт на лоты, от него требуется публичного объяснение<sup>13</sup>. Для государственных закупок продуктов питания рекомендуется делить контракт на лоты по типам продуктов питания, таким как хлеб, мясо, овощи<sup>14</sup>. Меньшие партии более точно соответствуют возможно-

<sup>11</sup> Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. Official Journal of the European Union. L 94/65, 28.3.2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> (accessed: 17.05.2020).

<sup>12</sup> European Commission. 2014. Evaluation of SMEs' Access to Public Procurement Markets in the EU. Luxembourg: Publications Office of the European Union. URL: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31144-3-b1.pdf> (accessed: 17.05.2020).

<sup>13</sup> European Commission. 2016. New opportunities for SMEs under the reform of public procurement legislation. URL: [http://ec.europa.eu/growth/content/8707-new-opportunities-smes-under-reform-public-procurement-legislation\\_en](http://ec.europa.eu/growth/content/8707-new-opportunities-smes-under-reform-public-procurement-legislation_en) (accessed: 17.05.2020).

<sup>14</sup> Caldeira S., Bonsmann S., Bakogianni I. Public Procurement of Food for Health – Technical Report on the School Setting. Brussels: Maltese Presidency and the European Commission, 2017.



стям мелких фермеров поставлять продукты питания в государственные учреждения. Учитывая доказательства увеличения количества фермеров, участвующих в государственных закупках, при разделении контракта на более мелкие лоты (см. к примеру, Godel et al., 2016) закупающие государственные организации должны всегда стремиться разделять свои продовольственные контракты на мелкие лоты.

В рамках этих правовых рамок местные и региональные органы власти используют разные подходы, чтобы предоставить возможности для участия малого и среднего агропродовольственного бизнеса в системе государственных закупок через закупки органических продуктов местного или регионального происхождения.

Так, в Мюнхене (Германия) с 2006 г. работает программа «Biostadt München» («Органический город Мюнхен»), направленная на внедрение экологически чистых продуктов питания в школах, ресторанах и городской администрации (Fesenfeld, 2016). Реализация этого проекта позволила к 2012 г. внедрить 100 % натуральные продукты питания в школах, внешкольных учреждениях, детских садах. С целью компенсации более высокой стоимости органических продуктов питания (на 16,5 % в сравнении с неорганическими продуктами) в рамках проекта разработана система спонсорства, в которой участвуют тридцать организаций Мюнхена, включая муниципалитет, благотворительный фонд и предприятия частного сектора. Для этого была внедрена система отслеживания и проверки затрат.

Минимальная доля органических продуктов установлена для всего закупаемого объема продуктов питания на уровне не ниже 50 % и для каждой группы продовольственных товаров. К примеру, в соответствии с агропродовольственной специализацией региона на животноводстве и рыболовстве мясные продукты должны быть органическими на 90 %, рыба – на 100 %.

Доля ценового фактора в оцениваемых критериях составляет 40 %, а 60 % составляет доля факторов, описывающих качество продовольственных товаров: 25 % – их разнообразие в поставках, в том числе сезонность; 25 % – органичность и качество товара; 5 % – соблюдение особых потребностей потребителей продуктов питания; 5 % – соблюдение других социальных и экологических аспектов, в частности особых требований к упаковке.

Участие мелких фермеров обеспечивается требованиями сезонности пищевых продуктов, использованием экологических критериев и критериев расстойности (продуктовых миль).

Внедрение проекта потребовало повышения уровня компетенций покупателя, прежде всего в части органического сельского хозяйства и возможностей местных агропроизводителей, разработки серии инструментов управления, в частности отслеживания затрат. Мониторинг затрат способствует выявлению направлений снижения затрат, к примеру, за счет сокращения пищевых отходов, транспортировки, внедрения новых методов управления и др.

Несмотря на то что политика государственных закупок продуктов питания широко используется в других городах Германии, государственные

закупки продовольствия все еще являются новой темой в повестке дня муниципальных органов власти, отсутствует систематический анализ политики государственных закупок продуктов питания, ее планирования и реализации, применяемых инструментов (Doernberg et al., 2019).

Во Франции к 2022 г. не менее половины всех продуктов питания, закупаемых государственным сектором для обеспечения учебных заведений, больниц и других государственных учреждений, должны быть экологически чистыми или изготавливаться местными производителями<sup>15</sup>. Эта инициатива подчеркивает роль государственных закупок для поддержки национального сельского хозяйства и улучшения доступа к здоровой пище. Кроме того, в условиях контрактов удельный вес показателей качества не должен быть менее 60 %<sup>16</sup>. В стране уже есть опыт государственных закупок, ориентированных на местных производителей и органические продукты. В г. Ланс в рамках системы государственных закупок продовольственных товаров была поставлена цель достижения к 2017 г. доли органических продуктов в школьном питании на уровне 20 % и доли местных продуктов в коллективном питании на уровне 40 %. Для ее реализации в условиях госзаказа в 2016 г. удельный вес цены был снижен до 25 %, а удельный вес качества продуктов питания составил 45 %. Оставшиеся 30 % поделены поровну между требованиями обеспечения качества и экологичности оказания услуг, в том числе приобретения органических продуктов, полученных из коротких цепочек поставок, снижения воздействия на окружающую среду, включая требования к упаковке.

Продовольственная политика Финляндии поддерживает использование местных и экологически чистых продуктов питания посредством двух специальных программ. В программе, разработанной для развития органического сектора сельского хозяйства, к 2020 г. в государственных закупках продуктов питания доля органических продуктов должна быть не менее 20 %. Что касается местных продуктов питания, намечены несколько целей развития, включая диверсификацию поставок продуктов питания и увеличение доли местных продуктов питания в государственных закупках. Особое внимание уделяется малым предприятиям и местным производителям продуктов питания с целью расширения возможностей их участия в государственных закупках (Risku-Norja, Løes, 2017). В тендерной документации требование «местный производитель» не указывается прямо, однако предпочтение местному производителю описывается косвенно, через условия свежести продуктов питания и условия поставок (частота, время поставок). В Финляндии продовольственный бизнес сильно сконцентрирован и более 80 % рынка занимают два крупных игрока. Мелкие производители сталкиваются с большими трудностями при выводе своей продукции на рынок в силу слабых конкурентных позиций. Хотя в некоторых случаях предприниматели могут получить более выгодную цену, продавая товары через розничную сеть, долгосрочные контракты

<sup>15</sup> France leads the way with organic public sector procurement. February 13, 2018. URL: <https://www.gardenorganic.org.uk/news/france-leads-way-organic-public-sector-procurement> (accessed: 17.05.2020).

<sup>16</sup> France moves to make public procurement of food more sustainable. March 27, 2019. URL: <https://www.foodservicefootprint.com/france-moves-to-make-public-procurement-of-food-more-sustainable/> (accessed: 17.05.2020).

с муниципалитетом дают им возможность развивать свою деятельность. Таким образом, рынок государственных (муниципальных) закупок предоставляет своего рода защищенное пространство местным поставщикам, которые сталкиваются с трудностями при выходе на высококонкурентный финский продовольственный рынок (Risku-Norja, Løes, 2016).

Переход к экологически чистым продуктам питания в рамках системы государственных закупок продовольствия осуществляется и в Италии. В Риме в целях расширения участия поставщиков процедура закупки разделена на лоты (процедура закупок 2017 г. на 2017–2020 гг. на сумму 374 млн евро имела пятнадцать лотов)<sup>17</sup>. Удельный вес цены составляет 30 %. Из оставшихся 70 % аспектов качества продуктов питания касаются 28 %. Основными характеристиками системы государственных закупок продуктов питания в Риме являются: последовательное внедрение требований к качеству, что обеспечивает производителям необходимое время соответствия этим требованиям; наличие достаточно долговременных контрактов на поставки продуктов питания, обеспечивающих стабильность поставок; расширение участия поставщиков, в том числе мелких производителей, путем разбивки контракта на малые партии; наличие диалога между поставщиками и покупателями для обсуждения проблем и поиска общих решений; постоянный мониторинг работы подрядчиков с ежедневным тестированием и контролем.

Государственный сектор Великобритании тратит 2,4 млрд фунтов стерлингов в год на закупку продуктов питания и услуг общественного питания<sup>18</sup>. Государственные деньги могут быть использованы либо для импорта самых дешевых ингредиентов со всего мира, либо для обеспечения доступа британских фермеров к британскому рынку. При этом, как подчеркивает *The Guardian*, «дешевое – не всегда лучшее, даже если речь о расходовании бюджетных средств»<sup>19</sup>. Согласно исследованию Фонда новой экономики, каждый фунт стерлингов, потраченный из бюджета на школьное питание Ноттингемшира на сезонные местные продукты, стимулировал дополнительную экономическую активность в размере 1,19 фунтов стерлингов. Таким образом, закупки продуктов питания в государственном секторе должны максимально способствовать улучшению здоровья населения, стимулировать поддержку конкурентоспособного британского продовольственного и сельскохозяйственного сектора. В ряде регионов Великобритании подход к государственным закупкам продуктов питания основан на «Динамической системе закупок» (*Dynamic Purchasing System, DPS*)<sup>20</sup>. К примеру, в 2016 г. на первом этапе реализации этой системы было заключено инновационное партнерство с интернет-магазином

<sup>17</sup> Barling D., Andersson G., Bock B., et al. *Revaluing Public Sector Food Procurement in Europe: An Action Plan for Sustainability*. 2013. URL: [http://www.socioeco.org/bdf\\_fiche-document-5813\\_en.html](http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-5813_en.html) (accessed: 17.05.2020).

<sup>18</sup> France moves to make public procurement of food more sustainable. March 27, 2019. URL: <https://www.foodservicefootprint.com/france-moves-to-make-public-procurement-of-food-more-sustainable/> (accessed: 17.05.2020).

<sup>19</sup> New plan for food procurement encourages UK government to buy local. URL: <https://www.theguardian.com/sustainable-business/food-blog/uk-government-food-procurement-plan-buy-local> (accessed: 17.05.2020).

<sup>20</sup> Dynamic Purchasing System. URL: [https://www.procurementforall.co.uk/performance\\_measurement/what\\_is\\_a\\_dynamic\\_pu/](https://www.procurementforall.co.uk/performance_measurement/what_is_a_dynamic_pu/) (accessed: 17.05.2020).

продуктов питания, обладающим хорошими знаниями о поставщиках агропродукции в регионе и их возможностях, который отвечает за консолидацию и доставку заказов. Динамичность поставок обеспечивается возможностью поставщиков присоединиться к системе государственных закупок в любое время, а доступ мелких производителей к государственным закупкам обеспечивается возможностью поставлять не весь требуемый объем продукции, а только его часть, имеющуюся у производителя.

Включение в систему государственных закупок критериев качества и обеспечение доступа к рынку государственных закупок мелких сельхозпроизводителей требует:

- повышения профессионализма государственных покупателей в части условий и требований органического сельского хозяйства, знаний местного агропродовольственного рынка и его возможностей удовлетворять спрос;
- реорганизации общественного питания, в том числе школьного питания и питания в дошкольных, медицинских и других учреждениях;
- организации постоянного диалога государственных покупателей с потенциальными производителями и переработчиками агропродукции для лучшего удовлетворения спроса конечных потребителей;
- просвещения и увеличения осведомленности общества по вопросам здорового питания;
- внедрения инновационных методов управления с использованием современных технологий (таких, как система спонсорства в Мюнхене, динамическая система закупок в Великобритании, система мониторинга затрат и др.).

Как правило, большинство государственных закупок продуктов питания направлены на достижение ряда целей, от развития сектора фермерских хозяйств до обеспечения продовольственной безопасности и стимулирования роста национальной экономики, что предполагает задействование многих секторов экономики в их достижении. Многосекторальный характер этих инициатив требует скоординированных действий между разными отраслями экономики (Kelly, Swensson, 2018) на национальном, региональном и местном уровнях.

### **Заключение**

Политика устойчивых закупок, которая отдает приоритет местным и органическим продуктам питания, направлена на стимулирование роста национальной (местной) экономики, обеспечение продовольственной безопасности и доступности продуктов питания, сохранение окружающей среды. Из-за различий в национальной политике, культуре питания, организации и прочих факторов конкретное внедрение устойчивых методов государственных закупок различается между европейскими странами и даже между отдельными регионами внутри страны (Braun et al., 2018).

Учитывая разнообразие систем в области государственных закупок продуктов питания, нельзя утверждать, что одна система государственных закупок обладает безусловными преимуществами по сравнению с другой. Страны должны выбирать наиболее оптимальную систему государственных закупок продуктов питания в зависимости от конкретных условий и целевых ориентиров экономики и развития агропродовольственного сектора.

Перед экономической политикой России, как и многих других стран мира, стоит задача вывода экономики из рецессии. Среди ключевых инструментов решения этой задачи значимая роль отводится политике государственных закупок. В настоящее время конкуренция на рынке государственных закупок сводится к выбору поставщика с более низкой ценой без учета качества продукции и целевых ориентиров экономической политики страны. Современные внешние вызовы требуют нового подхода к управлению государственными закупками, предполагающего реализацию системы мер, направленных на повышение эффективности государственных расходов, и использование политики государственных закупок в качестве действенного инструмента выхода из кризисной ситуации. Важнейшие задачи стоят по активному привлечению к российским госзакупкам ее партнеров по ЕАЭС и СНГ. Агропромышленная сфера в этом отношении представляет особую привлекательность для усиления их интеграционного взаимодействия. С точки зрения теории международной торговли национальные системы государственных закупок часто создают значительные торговые барьеры, поскольку предоставляют преференциальный режим национальным товарам и услугам и тем самым дискриминируют иностранных поставщиков.

Эффективное функционирование единого рынка государственных заказов в рамках ЕАЭС позволит значительно повысить прозрачность данного рынка и снизить коррупционную составляющую, успешно решать экономические, социальные и другие вопросы национальной политики, усилить рост конкуренции и, как следствие, снизить стоимость и повысить качество государственных услуг за счет использования лучших товаров и услуг и привлечения профессиональных компаний к выполнению государственных контрактов, усовершенствовать расходование бюджетных средств.

Критический анализ зарубежного опыта и применение в российских условиях лучших зарубежных практик могли бы способствовать повышению эффективности функционирования российского рынка государственных закупок.

### Список литературы

- Авдашева С.Б., Яковлев А.А., Головщинский К.И., Шамрин А.Т. и др.* Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2020.
- Вартанова М.Л.* Влияние экономической доступности продовольствия на структуру потребления и здоровье нации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2019. Т. 27. № 3. С. 429–441. <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2019-27-3-429-441>
- Камалян А.М.* Принципы правового регулирования государственных закупок в Европейском союзе // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 12 (73). С. 175–183.
- Налбандян А.А.* Сравнительный анализ опыта развитых стран в организации системы государственных закупок // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2013. № 55. С. 118–127.
- Смотрицкая И., Черных С.* Роль общественных закупок в решении задач стабилизации и развития российской экономики // Общество и экономика. 2015. № 4–5. С. 125–136.
- Спиридонов А.М., Николенко П.Г.* Сущность стратегии единой аграрной политики ЕС // Известия Санкт-Петербургского государственного аграрного университета. 2018. № 1 (50). С. 163–170. doi: 10.24411/2078-1318-2018-11163.

- Arrowsmith S.* Horizontal policies in public procurement: a taxonomy // *Journal of Public Procurement*. 2010. No. 10(2). P. 149.
- Bickerton C.J., Hodson D., Puetter U.* The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post Maastricht Era // *Journal of Common Market Studies*. 2015. No. 53 (4). Pp. 703–722. doi: 10.1111/jcms.12212.
- Braun L., Rombach M., Häring A.M., Bitsch V.* A Local Gap in Sustainable Food Procurement: Organic Vegetables in Berlin’s School Meals Charis // *Sustainability*. 2018. No. 10. P. 4245. doi:10.3390/su10114245.
- Doernberg A., Horn P., Zasada I., Piorr A.* Urban food policies in German city regions: An overview of key players and policy instruments // *Food Policy*. 2019. Vol. 89. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2019.101782>
- Fesenfeld L.P.* Governing Urban Food Systems in the Long Run. Comparing Best Practices in Sustainable Food Procurement Regulations // *GAIA*. 2016. No. 25/4. Pp. 260–270.
- Godel M.I., Harms A., Jones S., Mantovani I.* Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market. Study for the IMCO Committee. European Union, 2016.
- Kelly S., Swensson L.* Institutional Procurement of Food from Smallholder Farmers – The analysis of the Brazilian and P4P experiences through case studies. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2015.
- Kutlina-Dimitrova Z., Lakatos C.* Determinants of Direct Cross-Border Public Procurement in EU Member States // *Review of World Economics*. 2016. Vol. 152. No. 3. Pp. 501–528.
- Pircher B.* EU public procurement policy: the economic crisis as trigger for enhanced harmonization // *Journal of European Integration*. 2020. Vol. 42. No. 4. Pp. 509–525. doi: 10.1080/07036337.2019.1666114.
- Risku-Norja H.* Local food and public food procurement // *Economy & Society*. 2016. URL: <http://orprints.org/30835/1/Local%20food%20and%20public%20food%20procurementIFSA%202016%20.pdf>. (дата обращения: 15.06.2020).
- Risku-Norja H., Løes A.K.* Organic food in food policy and in public catering: lessons learned from Finland // *Organic agriculture*. 2017. Vol. 7. No. 2. Pp. 111–124. doi: 10.1007/s13165-016-0148-4.
- Shingal A.* Econometric analyses of home bias in government procurement // *Review of International Economics*. 2015. Vol. 23. No. 1. Pp. 188–219.
- Smith J. et al.* Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement // *Journal of Cleaner Production*. 2016. No. 112(Part 1). Pp. 249–256.
- Sørensen N. et al.* The effectiveness of the Danish Organic Action Plan 2020 to increase the level of organic public procurement in Danish public kitchens // *Public Health Nutrition*. 2015. No. 19(18). Pp. 3428–3435.

### **История статьи:**

Дата поступления в редакцию: 28 апреля 2020 г.

Дата проверки: 15 мая 2020 г.

Дата принятия к печати: 25 мая 2020 г.

### **Для цитирования:**

*Хейфец Б.А., Чернова В.Ю.* Государственные закупки как инструмент реализации экономической политики (опыт стран ЕС на примере сельского хозяйства) // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. 2020. Т. 28. № 3. С. 568–584. <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2020-28-3-568-584>

### **Сведения об авторах:**

*Хейфец Борис Аронович*, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института экономики РАН, профессор департамента мировой экономики и мировых финансов Финансового университета при Правительстве РФ. E-mail: bah412@rambler.ru

Чернова Вероника Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры рекламы и связей с общественностью Института маркетинга Государственного университета управления. E-mail: veronika\_urievna@mail.ru

DOI 10.22363/2313-2329-2020-28-3-568-584

Research article

## Public procurement as an instrument for implementing economic policy (experience of EU countries)

Boris A. Kheifets<sup>1,2</sup>, Veronika Yu. Chernova<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Institute of Economics of Russian Academy of Sciences  
32 Nakhimovskii Ave, Moscow, 117418, Russian Federation

<sup>2</sup>Financial University under the Government of the Russian Federation  
49 Leningradskii Ave, Moscow, 125167, Russian Federation

<sup>3</sup>The State University of Management  
99 Ryazanskii Ave, Moscow, 109542, Russian Federation

**Abstract.** The article explores the experience of a number of EU countries. It is revealed that in the EU countries there is growing interest in using public procurement policies for food security by promoting the development of farms, small farmers entering the national market, increasing their incomes, developing rural areas, improving quality nutrition. The main directions of transformation of public procurement policies in the agri-food sector are green public procurements (GPP), aimed at solving environmental problems, and sustainable public procurements (SPP). At the same time, inclusion of quality criteria in the public procurement system and access to the market public procurement of small agricultural producers requires solving a number of problems, including increasing the professionalism of state buyers, introducing innovative methods in boards using modern technology. In addition, the multisectoral nature of these initiatives requires coordinated action between different sectors of the economy at all levels. The conclusion is drawn on the need to transform the Russian government procurement policy in accordance with the target guidelines of economic policy in modern conditions.

**Keywords:** public procurement, EU, municipal procurement, food, the role of public procurement, public procurement policy

### References

- Arrowsmith S. (2010). Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. *Journal of Public Procurement*, 10(2), 149.
- Avdasheva, S.B., Yakovlev, A.A., Golovshchinskij, K.I., Shamrin, A.T., et al. (2020). *Reglamentirovannye zakupki v Rossii: kak povysit' stimuliruyushchuyu rol' raskhodov byudzhetrov i reguliruemih kompanij* [Regulated procurement in Russia: how to increase the stimulating role of budget expenditures and regulated companies] Moscow: HSE Publishing House. (In Russ.)
- Bickerton, C.J., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703–722. doi: 10.1111/jcms.12212.

- Braun, L., Rombach, M., Häring, A.M., & Bitsch, V. (2018). A Local Gap in Sustainable Food Procurement: Organic Vegetables in Berlin's School Meals Charis. *Sustainability*, (10), 4245. doi:10.3390/su10114245.
- Doernberg, A., Horn, P., Zasada, I., & Piorr, A. (2019). Urban food policies in German city regions: An overview of key players and policy instruments. *Food Policy*, 89. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2019.101782>
- Fesenfeld, L.P. (2016). Governing Urban Food Systems in the Long Run. Comparing Best Practices in Sustainable Food Procurement Regulations. *GAIA*, (25/4), 260–270.
- Godel, M.I., Harms, A., Jones, S., & Mantovani, I. (2016). *Reducing Costs and Barriers for Businesses in the Single Market*. Study for the IMCO Committee. European Union.
- Kamalyan, A.M. (2016). Principy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennykh zakupok v Evropejskom soyuze [The principles of legal regulation of public procurement in the European Union]. *Actual problems of Russian law*, 12(73), 175–183. (In Russ.)
- Kelly, S., & Swensson, L. (2015). *Institutional Procurement of Food from Smallholder Farmers – The analysis of the Brazilian and P4P experiences through case studies*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Kutlina-Dimitrova, Z., & Lakatos, C. (2016). Determinants of Direct Cross-Border Public Procurement in EU Member States. *Review of World Economics*, 152(3), 501–528.
- Nalbandyan, A.A. (2013). Sravnitel'nyy analiz opyta razvitykh stran v organizatsii sistemy gosudarstvennykh zakupok [A comparative analysis of the experience of developed countries in organizing a public procurement system]. *RUDN Journal of Economics*, (S5), 118–127. (In Russ.)
- Pircher, B. (2020). EU public procurement policy: the economic crisis as trigger for enhanced harmonization. *Journal of European Integration*, 42(4), 509–525. doi: 10.1080/07036337.2019.1666114.
- Risku-Norja, H. (2016). Local food and public food procurement. *Economy & Society*. Retrieved June 15, 2020, from <http://orprints.org/30835/1/Local%20food%20and%20public%20food%20procurementIFSA%202016%20.pdf>.
- Risku-Norja, H., & Løes, A.K. (2017). Organic food in food policy and in public catering: lessons learned from Finland. *Organic agriculture*, 7(2), 111–124. doi: 10.1007/s13165-016-0148-4.
- Shingal, A. (2015). Econometric analyses of home bias in government procurement. *Review of International Economics*, 23(1), 188–219.
- Smith, J., et al. (2016). Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement. *Journal of Cleaner Production*, 112(Part 1), 249–256.
- Smotrickaya, I., & Chernyh, S. (2015). Rol' obshchestvennykh zakupok v reshenii zadach stabilizatsii i razvitiya rossijskoj ekonomiki [The role of public procurement in solving the problems of stabilization and development of the Russian economy]. *Society and Economics*, (4–5), 125–136. (In Russ.)
- Sørensen, N., et al. (2015). The effectiveness of the Danish Organic Action Plan 2020 to increase the level of organic public procurement in Danish public kitchens. *Public Health Nutrition*, 19(18), 3428–3435.
- Spiridonov, A.M., & Nikolenko, P.G. (2018). Sushchnost' strategii edinoj agrarnoj politiki ES [The essence of the strategy of a single agrarian policy of the EU]. *News of Saint Petersburg State Agrarian University*, 1(50), 163–170. (In Russ.) doi: 10.24411/2078-1318-2018-11163.
- Vartanova, M.L. (2019). The impact of the economic availability of food in Russia on consumption patterns and health of the nation. *RUDN Journal of Economics*, 27(3), 429–441. (In Russ.) <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2019-27-3-429-441>

#### Article history:

Received: 28 April 2020

Revised: 15 May 2020

Accepted: 25 May 2020



**For citation:**

Kheifets, B.A., & Chernova, V.Yu. (2020). Public procurement as an instrument for implementing economic policy (experience of EU countries). *RUDN Journal of Economics*, 28(3), 568–584. (In Russ.) <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2020-28-3-568-584>

**Bio notes:**

*Boris A. Kheifets*, Doctor of Science (in Economics), chief researcher of Institute of Economics of Russian Academy of Sciences, Professor of the Department of World Economy and World Finance of the Financial University under the Government of the Russian Federation. E-mail: bah412@rambler.ru

*Veronika Yu. Chernova*, Candidate of Science (in Economics), Associate Professor of the Department of Advertising and Public Relations of the Institute of Marketing of the State University of Management. E-mail: veronika\_urievna@mail.ru