



Комитет экспертов по государственному управлению

Двадцатая сессия

12–16 апреля 2021 года

Пункт 7 предварительной повестки дня*

**Устойчивые государственные закупки товаров
и услуг в десятилетие действий и свершений
во имя устойчивого развития**

**Устойчивые государственные закупки в десятилетие
действий и свершений во имя устойчивого развития**

Записка Секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Комитету экспертов по государственному управлению документ, подготовленный членом Комитета Луи Мелеманом в сотрудничестве с коллегами по Комитету Ламией Мубайед Биссат, Юраей Немецем и Джеральдиной Фрейзер-Молекети.

* E/C.16/2021/1.



Устойчивые государственные закупки в десятилетие действий и свершений во имя устойчивого развития

Резюме

На своей девятнадцатой сессии Комитет рассмотрел вопросы государственных закупок в связи с составлением бюджета и управлением финансами в целях более эффективного восстановления. В настоящем документе, подготовленном для двадцатой сессии, вопрос о государственных закупках рассматривается под углом зрения факторов устойчивости. Авторы утверждают, что устойчивые государственные закупки (УГЗ) дают правительствам возможность не ограничиваться закупками у поставщиков, которые поставляют наименее дорогостоящую продукцию, а отдавать предпочтение закупкам у поставщиков, уважающих права человека и учитывающих экологические факторы. Поскольку на долю государственных закупок приходится в среднем от 13 до 20 процентов валового внутреннего продукта (ВВП), УГЗ способны дать мощный толчок процессу устойчивого развития и могут рассматриваться многими странами как стратегический приоритет.

В то же время УГЗ ставят перед администраторами ряд проблем, включая фактор стоимости, поскольку устойчивая продукция зачастую обходится дороже, чем неустойчивые альтернативы. Рыночные механизмы могут использоваться для расширения возможностей для закупок, но до тех пор, пока правила будут определять экономические преимущества в узком смысле, традиционным товарам и услугам будет отдаваться предпочтение. Включение требований устойчивости в правила и методы государственных закупок — при обеспечении того, чтобы такие методы соответствовали стилю управления в стране — стало бы важным шагом вперед.

Для достижения прогресса в этой области важно укреплять потенциал для управления УГЗ. Во многих странах государственная закупочная деятельность не считается профессией и возможности повышения квалификации в этой области ограничены. Уровень квалификации можно повышать посредством специальной подготовки, например в рамках академических программ, с целью обеспечения того, чтобы специалисты по закупкам были полностью осведомлены о доступных им методах и инструментах УГЗ. В ситуациях, когда основы эффективных государственных закупок заложены не столь прочно, внедрение практики УГЗ, возможно, должно сопровождаться дополнительной работой над основами эффективных закупок, включая совершенствование механизмов подотчетности.

Неспособность правительств управлять контрактами на закупки и проверять цепочки поставок продукции определяется авторами как проблемная область, требующая укрепления аналитического потенциала, выделения большего объема ресурсов и изменения психологии. В этой связи серьезным подспорьем для УГЗ могли бы послужить цифровые инструменты и системы электронных закупок. Было бы, возможно, интересно детальнее обсудить вопрос о том, как использовать цифровые технологии и цифровизацию для развития системы устойчивых государственных закупок.

I. Общие сведения

1. На долю государственных закупок приходится в среднем от 13 до 20 процентов валового внутреннего продукта (ВВП)¹. С учетом больших масштабов государственных инвестиций в большинстве стран применение критериев устойчивости к государственным закупкам может стать одним из наиболее действенных инструментов, которые имеются в распоряжении правительств для достижения целей в области устойчивого развития к 2030 году. Благодаря использованию государственных средств устойчивые государственные закупки (УГЗ) позволяют правительствам подавать пример рынкам, побуждая их к производству устойчивых товаров и услуг и помогая обществу перейти на более устойчивые модели потребления и производства.

2. Развитие УГЗ является четкой целью цели 12 в области устойчивого развития, поскольку в задаче 12.7 взято обязательство «содействовать обеспечению устойчивой практики государственных закупок в соответствии с национальными стратегиями и приоритетами». Хорошо продуманный подход к УГЗ позволяет добиваться прогресса в реализации всех целей, поскольку он предполагает решение экономических, социальных и экологических задач. Он дает возможность государствам не ограничиваться закупками у поставщиков, которые поставляют наименее дорогостоящую продукцию, а отдавать предпочтение закупкам у поставщиков, уважающих права человека и учитывающих экологические факторы. Как указывает Международная учебная лаборатория по государственным закупкам и правам человека, осуществление закупок в первую очередь у поставщиков, ведущих эффективную борьбу за искоренение принудительного труда и торговли людьми, не только согласуется с задачей 12.7, но и способствует реализации задачи 8.7 по искоренению детского труда, принудительного труда, современного рабства и торговли людьми, а также задачи 16.3 по защите верховенства закона и обеспечению всем равного доступа к правосудию². Требования к поставщикам соблюдать права человека могут быть применены к поставщикам первого уровня и отнесены также к субподрядчикам как внутри страны, так и за рубежом в целях содействия достижению целей в области устойчивого развития во всем мире.

3. Можно было бы ожидать, что инструмент УГЗ войдет в широкую практику быстрее, чем это было до сих пор, учитывая наличие столь веских оснований для перехода на УГЗ, тот факт, что политическая приверженность УГЗ нашла отражение в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и позднейшие международные усилия по разработке методологии для измерения прогресса. Есть несколько причин, почему этого не произошло. Одна из них состоит в том, что некоторые считают УГЗ нежелательным вмешательством в работу свободных рынков. Другая заключается в том, что УГЗ обычно рассматриваются как технический вопрос, а не как предмет, представляющий политический интерес.

4. На оба этих аргумента существуют контраргументы. Во-первых, экономический рост не должен рассматриваться как самоцель. Во-вторых, экономика должна работать на благо людей и планеты, и модель роста должна учитывать ограниченный характер природных ресурсов и обеспечивать создание рабочих мест и долгосрочное процветание в будущем. Такая модель роста была, к примеру, принята Европейской комиссией в рамках ее годовой стратегии

¹ World Bank, Global Public Procurement Database. URL: www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/global-public-procurement-database.

² International Learning Lab of Public Procurement and Human Rights, “Sustainable public procurement: now we can measure progress”, 11 June 2020.

устойчивого роста, которая направлена на создание более устойчивого, жизнеспособного и справедливого общества для следующего поколения в соответствии с целями в области устойчивого развития³. Кроме того, хотя спецификации устойчивой продукции действительно являются узкоспециальным вопросом, они требуют понимания социальных и экологических последствий потребления и производства и того, как такие последствия отражаются в национальных планах устойчивого развития и политике регулирования. Третья причина нереализованного потенциала УГЗ состоит в том, что существующих институциональных механизмов недостаточно для того, чтобы сделать такие закупки органической частью работы правительств и всех звеньев административной структуры. Это и есть главная тема настоящего краткого документа.

5. В основу документа положены итоги виртуального совещания экспертов, созванного неофициальной рабочей группой Комитета экспертов по государственному управлению 24 ноября 2020 года. На этом совещании ведущие эксперты и представители государственных органов обсудили использование УГЗ как движителя прогресса в достижении целей в области устойчивого развития и как средства для создания или расширения рынков сбыта устойчивой продукции при одновременном повышении конкурентоспособности экономики. Конкретные примеры из разных регионов помогли пролить свет на практические проблемы и возможности, связанные с УГЗ⁴.

II. Устойчивые государственные закупки как цель стратегической политики

6. В наши дни, когда мир столкнулся с беспрецедентной по масштабам пандемией, вызвавшей серьезный спад всей экономической деятельности и создавшей огромную нагрузку на государственные финансы, растет понимание срочной необходимости принятия решительных мер по обеспечению устойчивого развития и ускорения усилий по осуществлению Повестки дня на период до 2030 года. В нынешней ситуации правительству вновь отводится центральная роль не только в смягчении последствий коронавирусного заболевания (COVID-19), но и в продвижении усилий по укреплению экологической устойчивости и устранению диспропорций в социально-экономическом развитии и неравенства, которые еще сильнее обнажились и обострились вследствие пандемии.

7. УГЗ могут стать целью стратегической политики в Повестке дня на период до 2030 года благодаря их включению в комплексную и неделимую программу действий. Главная цель УГЗ — найти баланс между экологическими, социальными и экономическими аспектами потребления и производства и, точнее говоря, повысить удельный вес социальных и экологических факторов при принятии решений о закупках производителями, поставщиками и потребителями.

8. Ускоряя усилия по внедрению практики УГЗ на национальном, региональном и международном уровнях, страны могут и далее брать за основу мероприятия, разработанные в рамках Марракешского процесса, который был начат на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в 2002 году и привел к разработке 10-летней глобальной программы действий по расширению

³ Это центральный аргумент в годовой стратегии устойчивого роста на 2021 год, принятой Европейской комиссией, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:0575:FIN>.

⁴ См. доклад виртуального совещания экспертов, созванного рабочей группой по устойчивым государственным закупкам Комитета экспертов по государственному управлению 24 ноября 2020 года.

международного сотрудничества в целях ускоренного перехода к устойчивому потреблению и производству в развитых и развивающихся странах. Основные цели Марракешского процесса заключались в поддержке региональной и национальной политики и инициатив, направленных на ускорение перехода к устойчивому потреблению и производству, оказании финансовой и технической помощи развивающимся странам и обеспечении площадки для обмена информацией и знаниями. Эти цели согласуются с нынешними усилиями по развитию практики УГЗ, в том числе в условиях конкретных стран, а также с усилиями по повышению осведомленности и формированию профессиональных сообществ.

9. Следует также изучить вопрос о связях с государственными инвестиционными стратегиями. В этой связи было бы целесообразно инкорпорировать УГЗ в соответствующие политические механизмы, при условии наличия достаточных данных анализа рынка и конъюнктурной информации, для понимания условий, в которых осуществляются закупки, а также политэкономических моментов, таких как существующие отношения во властных структурах, конкурирующие интересы и потенциал для коррупции.

10. Такие связи видны на примере плана Европейской комиссии по восстановлению экономики после пандемии COVID-19. Когда Комиссия приняла свою годовую стратегию устойчивого роста на 2021 год, она определила государственные закупки в качестве одной из стратегических областей, поскольку на их долю, по оценкам, приходится 14 процентов ВВП на уровне Европейского союза. В стратегии продвижения и развития партнерских отношений в целях совершенствования практики государственных закупок было определено шесть приоритетных областей: во-первых, активизация стратегических закупок с акцентом на «зеленые», социальные и инновационные аспекты; во-вторых, профессионализация специалистов по государственным закупкам; в-третьих, расширение доступа к рынкам закупок через малые и средние предприятия и международный инструмент закупок Европейского союза; в-четвертых, повышение прозрачности и целостности данных; в-пятых, содействие цифровизации системы государственных закупок; в-шестых, сотрудничество в целях совместного производства.

11. Еще один пример использования УГЗ в качестве цели стратегической политики демонстрирует Республика Корея, которая ставит перед собой задачу увеличить долю «зеленых» государственных закупок во всем объеме госзакупок до 70 процентов к 2030 году и увеличить долю продукции с экологической маркировкой среди потребительских товаров до 73 процентов к 2030 году⁵. В рамках этой инициативы в 2021 году Республика Корея начнет реализацию своего четвертого плана действий по поощрению закупок «зеленой» продукции, стараясь сделать каждый аспект жизни людей экологически безопасным.

12. С тех пор как началась реализация инициативы в сфере «зеленых» государственных закупок, правительство Республики Корея отметило, что распределение товаров и услуг по товарной классификации в рамках этой инициативы изменилось. Наибольшую долю составляют теперь строительные материалы. Ключевыми игроками являются местные органы власти, на долю которых в 2017 году пришлось почти 50 процентов «зеленых» государственных закупок. Недавнее исследование подтвердило, что основным препятствием для развития «зеленых» государственных закупок в Республике Корея является отсутствие разнообразия в продукции. Еще одна проблема связана со стоимостью. Поставщикам «зеленой» продукции трудно конкурировать на открытом рынке с

⁵ См. https://publicadministration.un.org/Portals/1/Presentation%206_Joon%20Ahn.pdf.

производителями обычных товаров, которые необязательно соответствуют тем же экологическим стандартам.

Препятствия для устойчивых государственных закупок

13. Автор недавнего обзора осуществления задачи 12.7 выявил ряд препятствий на пути к внедрению УГЗ, связанных с законодательной и политической базой, организационными проблемами, поддержкой концепции УГЗ, возможностями и инструментами, а также готовностью рынков сбыта⁶. В этом анализе признается влияние фактора стоимости на практику УГЗ: устойчивая продукция зачастую обходится дороже, чем неустойчивые альтернативы. Неудивительно, что фактор стоимости играет более заметную роль в странах с низким и средним уровнем дохода. Кроме того, на выполнение задач, относящихся к цели 12 в области устойчивого развития, выделяется лишь 1 процент официальной помощи в целях развития (ОПР).

14. Согласно обзору хода выполнения задачи 12.7, проведенному Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в 2017 году, вплоть до этого года УГЗ практиковались главным образом в промышленно развитых странах, где они, как правило, носят добровольный характер и основываются на контрактах с частным сектором. Однако все большее распространение УГЗ получают и в Азии, где эта практика, как правило, носит обязательный характер и бывает связана со схемами экологической маркировки при производстве и сбыте продукции. Например, в Китае имеется перечень продуктов, одобренных для государственных закупок, с прямыми ссылками на национальную программу экологической маркировки. Подобного рода схемы экологической маркировки могут облегчить оценку предложений для государственных торгов и уменьшить путаницу, которая может возникнуть в результате использования различных стандартов⁷. Примеры более поздних по времени инициатив можно найти в докладе, представленном ЮНЕП в сентябре 2020 года⁸.

15. Наименее развитые страны сталкиваются с серьезной проблемой выбора поставщиков продукции, отвечающей требованиям устойчивого производства, и не в состоянии провести необходимые рыночные реформы. По этой причине многие страны вынуждены сдерживать свои амбиции. Однако это необязательно означает, что развивающиеся страны остаются в стороне, когда речь заходит о принятии мер в отношении УГЗ. Один из предлагаемых подходов состоит в том, чтобы страны выбирали для внутреннего потребления либо экспорта товарные группы, имеющиеся на местах, с тем чтобы в дальнейшем страна могла стать признанным лидером в применении методов устойчивого производства в той или иной конкретной отрасли.

16. Преподнести УГЗ как почти гарантированную беспроигрышную схему для достижения экономических, экологических и социальных целей было бы слишком просто. Вначале необходимо определить препятствия для этого, создаваемые внешними условиями, и лучше понять, что делает внедрение системы УГЗ эффективным и как определить круг заинтересованных сторон. Это особенно важно для стран с низким и средним уровнем дохода. Задача состоит в том, чтобы найти правильный баланс между разными стилями управления.

⁶ Carsten Hansen, "Waking the trillion dollar giant: sustainable public procurement and the 2030 SDG Agenda – taking stock of SPP implementation challenges and opportunities in pursuit of SDG target 12.7", August 2020.

⁷ UNEP, *Global Review of Sustainable Public Procurement 2017* (2017).

https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/globalreview_web_final.pdf.

⁸ См. https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/5.%20UNEP%20%20SPPactivities_GPP%20AG-Sept2020.pdf.

Измерение и мониторинг

17. Ожидается, что прогресс в решении задачи 12.7 на глобальном уровне будет отслеживаться при помощи комбинированного показателя, предназначенного для оценки хода осуществления политики и планов действий в области устойчивых государственных закупок. В начале 2020 года Статистическая комиссия договорилась реклассифицировать показатель 12.7.1, который был согласован Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 71/313, до уровня II, что заложило основу для первой глобальной кампании по сбору данных, к которой предлагается присоединиться всем странам. За проведение этой кампании отвечает ЮНЕП⁹.

18. Использование показателя 12.7.1 имеет ключевое значение для оценки прогресса в осуществлении политики и планов действий в области УГЗ с целью обеспечить поступательное движение вперед. Хотя первая кампания по сбору данных по согласованной методологии была начата только в 2020 году, складывается впечатление, что практика УГЗ с большим энтузиазмом принимается в странах Организации экономического сотрудничества и развития, чем в странах с низким и средним уровнем дохода.

19. Страны могут также иметь свои собственные системы измерения и мониторинга, которые в ряде случаев выходят за рамки показателя 12.7.1. Например, в Республике Корея на национальном уровне действуют электронные системы, контролирующие эффективность «зеленых» государственных закупок в государственных учреждениях. Эти системы позволили правительству отследить общий объем расходов на «зеленую» продукцию и установить, что за период с 2005 года, первого года осуществления этой инициативы, по 2019 год расходы на «зеленую» продукцию выросли в пять раз. Его меры по поддержке «зеленых» государственных закупок также включают регулярный сбор данных мониторинга таких закупок на уровне отдельных городов. Ежегодно на соответствующей информационной платформе по «зеленой» продукции публикуются обновленные инструкции; кроме того, организуется как онлайн-обучение, так и очное обучение, а также обмен передовым опытом. Стимулы, предоставляемые бизнесу, помогают местным органам власти и далее совершенствовать свои планы осуществления «зеленых» государственных закупок.

20. Еще одним способом мониторинга прогресса и оценки качества программ УГЗ являются аудиты. Высшее ревизионное учреждение Коста-Рики, например, координирует проект проведения совместных аудиторских проверок устойчивых государственных закупок в 14 странах, используя результаты анализа данных. В рамках этого проекта, который в настоящее время находится на стадии планирования и осуществляется под эгидой Организации высших ревизионных учреждений Латинской Америки и Карибского бассейна, считается, что УГЗ являются важным инструментом достижения целей в области устойчивого развития и что необходимо прилагать дальнейшие усилия к тому, чтобы сделать все государственные закупки устойчивыми, принимая во внимание социальные, экологические и экономические аспекты потребления и производства и делая акцент на эффективности затрат на продукты и услуги на протяжении всего жизненного цикла. Этот подход отличается от традиционных, при которых решающим критерием обычно является самая низкая цена на товары и услуги, а вторичные политические цели в расчет не принимаются. Таким образом, соображения эффективности и экономичности способствуют развитию экономики замкнутого цикла, в которой минимизируются отходы, максимально используются

⁹ См. <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-12-07-01.pdf>.

природные ресурсы и уделяется больше внимания социальным и экологическим факторам и даже эффекту с точки зрения инноваций.

21. Такие аудиты не обходятся без проблем. Хотя высшие ревизионные учреждения и могут проявлять интерес к аудиту устойчивых государственных закупок, некоторые из них могут быть не вполне знакомы с концептуальными основами. Некоторые участвующие высшие ревизионные учреждения могут на начальных стадиях предпочесть проведение более узких аудиторских проверок на соответствие требованиям либо изучение положения дел с мошенничеством и коррупцией в практике закупок. Кроме того, в большинстве стран региона Латинской Америки и Карибского бассейна законодательство не соответствует принципам УГЗ. Это особенно проблематично для высших ревизионных учреждений, которые часто в числе критериев аудита упоминают положения законодательства. По этим причинам аудиторские проверки УГЗ могут потребовать крайне внимательного к себе отношения — как с точки зрения процедуры аудита, так и в плане внутреннего контроля качества — вплоть до момента выпуска отчета. Кроме того, методика анализа данных, являющаяся частью аудиторским проверкам Организации высших ревизионных учреждений Латинской Америки и Карибского бассейна, зависит от качества имеющейся информации, а также от аналитического потенциала. Аналогичные проблемы могут быть обнаружены и в других регионах.

III. Включение требований устойчивости в правила и методы государственных закупок

22. В мире существуют разные институциональные и управленческие подходы к УГЗ, каждый из которых имеет свои особые достоинства и недостатки. Одни схемы являются добровольными, а другие обязательными, и все они имеют различную степень детализации в спецификациях товарных групп. Как и во всех других аспектах управления, связанного с достижением целей в области устойчивого развития, следует рассматривать различные модели, поскольку единого универсального решения не существует. При этом, как показывает опыт, наиболее эффективным способом достижения прогресса является создание обязательной нормативной основы, которая может сочетаться с добровольными подходами. Например, практика УГЗ может быть добровольной, но при этом может быть обязательным использование конкретных стандартов для товарных групп в интересах устойчивости.

23. Успешному внедрению УГЗ могут помешать процедуры государственных закупок, в которых факторы устойчивости рассматриваются как дополнение, а не как неотъемлемая часть закупочных принципов. Пересмотр базовых правил государственных закупок, включая само определение государственных закупок, с тем чтобы оно отражало концепцию устойчивости, мог бы ускорить принятие мер и стал бы крупным шагом вперед на политическом уровне.

24. Специалисты в области государственных закупок часто используют методологию оценки систем закупок (MAPS) как диагностический инструмент для проверки систем государственных закупок. С ее помощью системы закупок оцениваются по четырем критериям: правовому, институциональному, рыночному и по аспекту подотчетности. Интеграция общих социальных и экологических последствий закупок в такой инструмент могла бы стать практическим способом развития практики УГЗ в краткосрочной перспективе. Полезными могут оказаться и тесные связи между вышеописанным комбинированным показателем и данной методологией.

25. Аналогичным образом, «наиболее экономически выгодный тендер» является тем методом оценки, который может использоваться правительствами для присуждения индивидуальных контрактов на основе иных аспектов тендерного предложения, помимо цены. Этот метод включен в правила закупок Европейского союза и может быть распространен, среди прочих факторов, на социальные и экологические критерии. Во многих развивающихся странах, напротив, чиновники, занимающиеся закупками, не знают, как готовить тендерные заявки, учитывающие критерии устойчивости. Некоторые страны, возможно, сочтут целесообразным изучить и пересмотреть свои правила и методы проведения торгов, чтобы создать благоприятные условия для УГЗ. Обучение странами друг друга, в том числе на региональном уровне, также могло бы стать важным фактором ускорения прогресса, и его следует поощрять.

Согласование методов закупок со стилями управления

26. Согласование национальных и субнациональных стилей управления с механизмами УГЗ имеет решающее значение для приобщения к этой практике всех соответствующих заинтересованных сторон, и здесь картина может быть разной в зависимости от страны и региона. В Европе распространен сетевой стиль управления, при котором национальные правительства поощряют сотрудничество между деловыми кругами, государственными учреждениями, местными органами власти и общественными организациями и поддерживают его как политический приоритет.

27. Независимо от выбранного подхода, система управления УГЗ должна быть амбициозной, динамичной и адаптивной. В качестве примера можно привести Нидерланды, которые планируют к 2030 году стать на 50 процентов «государством замкнутого цикла», а к 2050 году стать таковым на 100 процентов, и ожидается, что успешное внедрение УГЗ ускорит прогресс в достижении этих целей. На первом этапе внедрения УГЗ в Нидерландах делался упор на добровольном, сетевом стиле управления. Создание сетей и отработка новых подходов дали стимул к активизации государственных закупок, одновременно доказав, что УГЗ — это вполне реалистичный и необязательно более дорогостоящий подход по сравнению с традиционными. На втором этапе потребовалось вплотную заняться конкретными инструментами для наращивания объемов устойчивых закупок. Внедрение УГЗ было одной из ключевых целей комплексной стратегии закупок, утвержденной Советом министров. Целевые показатели УГЗ были также включены в подписанное страной Национальное соглашение по климату.

Методы регулирования

28. В настоящее время отсутствует понимание того, как нормативные требования соблюдаются на практике и как методы регулирования могут помочь в управлении цепочками поставок. Правила не всегда хорошо понимаются всем государственным сектором даже в том случае, если действующее законодательство соответствует международным стандартам. Таким образом, администрация может быть не в состоянии выполнять законодательные положения в отношении УГЗ, и в подобных случаях может потребоваться пересмотр нормативно-правовой базы.

29. Один из примечательных примеров подхода к регулированию — это программа экологической маркировки Республики Корея, которая была запущена в 1992 году. В 2005 году был принят закон о правоприменительных мерах в отношении закупок экологически чистой продукции. В рамках программы экологической маркировки воздействие продуктов на окружающую среду измеряется тем, в какой степени они способствуют сокращению выбросов парниковых

газов. В настоящее время «зеленую» продукцию закупают многие государственные учреждения, в том числе несколько министерств, и в механизме закупок участвует целый ряд заинтересованных сторон. По состоянию на май 2019 года насчитывалось около 15 000 продуктов с экомаркировкой, соответствующей национальному стандарту, в 165 товарных категориях, и их поставляли примерно 4000 компаний.

IV. Расширение возможностей для государственных закупок при помощи рыночных механизмов

30. Важно также понимать, как производятся товары и услуги, и, в особенности, содействовать применению в методах производства материалов из экологически чистых источников и ресурсосбережению. Этот этап должен предшествовать этапу государственных закупок — самому последнему этапу, на котором оценивается аспект устойчивости. Ключевым моментом является анализ экологически обоснованного дизайна продуктов и услуг. Кроме того, можно прилагать больше усилий к тому, чтобы побудить поставщиков вносить свой вклад в общее дело, при помощи таких инициатив, как поощрение экологической маркировки. Поощряя диалог на рынке, важно не упускать из виду обязательную информацию о содержании в продукте вторичного сырья, подходящем дизайне для переработки и сроке службы продукции. Фискальные стимулы, такие как налоговые льготы и взимание налога на добавленную стоимость с товаров и услуг, также доказали свою значимость в плане расширения возможностей для закупок.

31. В государственном секторе менеджеры по закупкам обязаны соблюдать правила УГЗ там, где такие правила существуют, и искать поставщиков, способных предложить устойчивую продукцию, что само по себе может дать эффект с точки зрения расширения рынков и увеличения предложения устойчивых продуктов и услуг. В некоторых странах строительство объектов общественной инфраструктуры — это одно из направлений деятельности, в котором внедряется практика «зеленых» государственных закупок для улучшения экологических показателей.

32. При расширении взаимодействия между государственным и частным секторами следует помнить о необходимости проведения инспекций и принятия правоприменительных мер; в противном случае применение процедур устойчивых закупок может быть проблематичным. Это доказала индустрия производства какао. Например, Гана и Кот-д'Ивуар заложили в цену всего какао, продаваемого в 2020 и 2021 годах, наценку на обеспечение прожиточного минимума, чтобы увеличить доходы крестьян, занимающихся выращиванием какао и зарабатывающих в среднем немногим более одного доллара в день. Эти две страны вместе взятые производят около двух третей всего какао в мире и поэтому могут существенно влиять на устойчивость рынка какао. Однако без надлежащих инспекций и мер по обеспечению соблюдения правил в отношении данной наценки у торговцев сырьем может возникнуть соблазн саботировать выплату этих наценок, которые поддерживают заработки сельскохозяйственных рабочих, или склониться от нее. Хотя индустрия производства какао, возможно, и не играет существенной роли при принятии решений о государственных закупках, это замечание можно легко отнести к управлению производственно-сбытовой деятельностью в целом.

V. Укрепление потенциала для управления устойчивыми государственными закупками

Содействие взаимному обучению, обмену знаниями и сотрудничеству

33. Для перехода к глобальной экономике с замкнутым циклом все страны должны пересмотреть свои методы закупок. Для усиления эффекта от этих методов они должны обмениваться опытом как на национальном, так и на международном уровне. Обучение странами друг друга также могло бы стать важным фактором ускоренного внедрения УГЗ, и поэтому его следует поощрять. Взаимное обучение в международном масштабе ускоряет прогресс в достижении национальных и международных целей.

34. В авангарде деятельности по внедрению УГЗ находится Европейская комиссия, и ее усилия могут быть использованы для налаживания партнерских связей между глобальным Севером и глобальным Югом. Развитые страны могут также делиться знаниями и опытом с развивающимися странам, пытающимися сделать шаги вперед в этой области. Европейская комиссия дает юридические консультации относительно того, как включать требования экологичности в процедуры государственных закупок. Разработаны инструменты для организации учебной работы в этой области, и создана справочная служба, в которой специалисты по государственным закупкам могут задавать вопросы о включении требований экологичности в процедуры государственных закупок.

35. В марте 2020 года в развитие концепции Европейского «зеленого курса» Европейская комиссия приняла новый план действий по созданию экономики замкнутого цикла, в который включен раздел, посвященный государственным закупкам. В этом разделе говорится, что определение минимальных обязательных критериев «зеленых» государственных закупок должно даваться в отраслевых законодательных актах. Комиссия будет также продолжать оказывать поддержку в форме методических указаний и добровольных инструментов.

36. Помимо реформы нормативной базы, необходимо также совершенствовать оценку масштабов внедрения УГЗ, уделять внимание вопросам эффективности решений о закупках и пробуждать интерес к УГЗ у высших должностных лиц. Неосведомленность об УГЗ высшего руководства и политических лидеров и неприятие ими этой концепции может стать существенным препятствием. Отмечается также недостаточное понимание на уровне старшего руководящего звена и нехватка данных, отчасти потому, что данные нелегко собирать. На сбор информации тратится большое количество времени, но сегодня в основе этих усилий нет отработанной методологии.

37. В Нидерландах учреждением, которому поручена популяризация УГЗ, является Нидерландский экспертный центр по государственным закупкам. Стараюсь делиться собственным опытом и перенимать опыт у других, Нидерланды активно взаимодействуют с правительствами стран Азии и Северной Америки, а также вовлечены в осуществление инициатив в области УГЗ в Латинской Америке и Африке. Центр констатировал наличие у этих стран большого интереса к роли закупок как средства обеспечения устойчивости. Некоторые страны также интересуются, как выработать свой собственный «зеленый курс», фокусируя внимание на более устойчивой экономике и более устойчивой практике закупок.

Повышение квалификации

38. Что касается потенциала, то во многих регионах мира государственные закупки не считаются отдельной профессией. В Европе предпринимаются усилия к тому, чтобы их признали в качестве профессии, посредством включения этого

предмета в программу учебных заведений и разработки программ высшего образования и профессионального обучения по закупкам.

39. Неспособность управлять процессами УГЗ — особенно в части повседневного управления контрактами — является серьезной проблемой во многих странах, требующей повышения квалификации, выделения ресурсов и изменения психологии. Необходимо добиваться большей согласованности между экологическими, социальными и экономическими аспектами потребления и производства, уделяя особое внимание социальным аспектам, которые зачастую не принимаются в расчет.

40. Остро стоит проблема проверки продукции. У государственных органов зачастую нет ресурсов или знаний для полной оценки свойств продукта и подтверждения того, что продукт действительно является экологически устойчивым. Повышать квалификацию можно посредством специальной подготовки, например в рамках академических программ, с целью обеспечения того, чтобы специалисты по закупкам были полностью осведомлены о доступных им методах и инструментах УГЗ.

Вопросы управления преобразованиями

41. Помимо усилий с целью превратить закупочную деятельность в профессию, одним из факторов, часто сбрасываемых со счетов, являются поведенческие аспекты и аспекты управления преобразованиями в контексте государственных закупок. Если внутри организаций плохо поставлено управление преобразованиями, внедрение УГЗ менее вероятно либо потребует больше времени.

42. Трудный барьер для преодоления — это освоение навыков работы на индивидуальном уровне. Что касается государственных закупок и специалистов по закупкам, то этот переход сложен и часто недооценивается. Здесь могут помочь различные инструменты. Банки данных могут оказывать помощь в форме методических указаний и инструктажей, в том числе с использованием внешних экспертов, руководящих принципов и положений. Инструментов подобного рода разработано много, но их по-прежнему недостаточно. Необходимо расширять обмен положительным опытом и взаимное обучение на его основе.

43. В некоторых случаях потребуется заложить более прочные основы для эффективных государственных закупок. В некоторых странах Африки, например, при внедрении УГЗ нельзя исходить из того, что основные элементы закупок и отлаженная система закупочной деятельности уже существуют. Меры, призванные сделать закупочную деятельность более устойчивой, зависят от наличия самых элементарных и достаточно качественных систем и методов закупок. Думая об устойчивости в будущем, следует учитывать, что в сфере закупок, безусловно, имеются недоработки, которые потребуется устранить.

44. Внедрение УГЗ может быть особенно проблематичным в нестабильных и охваченных конфликтом государствах, где непрочные стоящие на ногах институты могут затруднять борьбу с коррупцией и доступ к правосудию и эффективному управлению. Предыдущие идеи по поводу основных рычагов воздействия в таких условиях включали совершенствование механизмов подотчетности путем повышения уровня знаний и финансовой грамотности общественности; расширение участия граждан в решении бюджетных вопросов; усиление роли надзорных учреждений, особенно в области закупок; заострение внимания на безопасности человека с учетом трех свобод: свободы от нужды, свободы от унижения и свободы от страха.

Вопросы управления контрактами

45. В силу бюджетных ограничений, с которыми сталкиваются государственные органы, они не всегда могут точно определить, что именно необходимо для УГЗ. В итоге предприятия могут не произвести требуемые товары и не предложить требуемые услуги. В результате этого может возникнуть ситуация, когда частные подрядчики дадут несбыточные обещания. Предприятия также не всегда обладают достаточным экспертным потенциалом в этой области и в некоторых случаях могут не выполнить обещанного с экологической, социальной и/или инновационной точек зрения. По этой причине следует принимать во внимание такой аспект, как управление контрактами в области УГЗ.

46. Неадекватное управление контрактами хорошо заметно в государственном секторе развивающихся стран, где ни у одного из министерств, ведомств и государственных учреждений нет достаточных возможностей для обеспечения того, чтобы качество, сроки поставки и согласованная стоимость товаров выдерживались в течение всего срока действия контракта. Большую роль в управлении контрактами также играет коррупция. Что касается устойчивости, то в настоящее время ее достижение затруднено в силу этих основных проблем, которые потребуются устранить, хотя следует отметить, что возникающие проблемы варьируются в зависимости от страны.

47. Важным элементом управления контрактами является анализ жизненного цикла, но расчет стоимости всего жизненного цикла может быть весьма сложным делом. Для обеспечения эффективности затрат необходимо выделить достаточно времени на планирование. В то же время стоимость — это далеко не единственное соображение. Необходимо принимать во внимание вопросы справедливости и этичного поведения, особенно в государственном секторе. В частном секторе, напротив, важнейшим фактором является устранение задержек, поскольку оно влияет на поставку товаров и услуг и завершение проектов в срок и в рамках установленного бюджета.

48. Считается, что той областью, где частный сектор работает лучше государственного, является управление контрактами. В 2020 году, например, стало очевидным, что проблемы управления контрактами с большей вероятностью будут возникать при реагировании на чрезвычайные ситуации, например при приобретении средств индивидуальной защиты и другого медицинского оборудования в связи с пандемией COVID-19.

49. Заслуживает внимания и роль электронных закупок, поскольку они могут дать мощный толчок развитию УГЗ, но в данном контексте они пока не обсуждались и широко не использовались. Дальнейшему развитию практики УГЗ будет способствовать более тесное сотрудничество и более широкое использование цифровых инструментов.

VI. Выводы и рекомендации

50. В ходе подготовительного совещания группы экспертов были рассмотрены существующие препятствия и возможности. Что касается препятствий, то имеющиеся недоработки, в том числе в социальных аспектах, зачастую не полностью принимаются в расчет. Одной из проблем является неосведомленность об УГЗ высшего руководства и политических лидеров в странах с низким и средним уровнем дохода и неприятие ими этой концепции. На осуществление цели 12 в области устойчивого развития выделяется только 1 процент ОПР, хотя государственные расходы составляют существенную часть ВВП. В дальнейшем будет необходимо заложить обязательную нормативную основу и уделить

внимание специфическим для каждой отрасли продуктам и услугам, а также целям и процедурам государственных закупок.

51. Другое препятствие состоит в том, что предприятия порой дают несбыточные обещания в отношении экологической устойчивости своей продукции, а правительства не всегда могут проверить, соответствуют ли поставленные товары требованиям. Слабым местом является неадекватное управление контрактами со стороны государственных органов, например при расчете стоимости жизненного цикла товаров. Необходимо совершенствовать планирование, закупочную деятельность и управление контрактами. Возникают также трудности с получением устойчивой продукции в силу ограниченного круга поставщиков.

52. Немаловажное значение для УГЗ имеют поведенческий аспект закупок и управление преобразованиями. Кроме того, навыкам закупочной деятельности людей необходимо обучать. Специалисты по закупкам не всегда хорошо знают, что им необходимо делать для эффективного выполнения процедур устойчивых закупок. Здесь могут использоваться фискальные стимулы. Проблемными областями являются также отсутствие данных и маркировки продукции.

53. Методы государственных закупок должны в целом отражать требования устойчивости вместо того, чтобы выделять УГЗ в некую специализированную категорию. Постановка амбициозных политических целей может принести свои плоды. Для более активного содействия внедрению УГЗ необходимо создавать обязательную нормативную основу для каждой отрасли в отдельности, увязанную с политическими приоритетами. Для этого потребуется удвоить усилия по формированию чувства сопричастности у политических лидеров и руководителей высшего звена в государственном секторе.

54. УГЗ таят в себе большие возможности как один из ключевых инструментов политики для достижения целей в области устойчивого развития. Для дальнейшего развития практики УГЗ необходимо наращивать масштабы взаимного обучения, совершенствовать сотрудничество и использовать цифровые инструменты. Для ускорения прогресса в достижении целей УГЗ должны также предприниматься усилия на национальном, региональном и международном уровнях. Согласованность между национальными и субнациональными стилями управления и механизмами УГЗ имеет решающее значение для приобщения к этой практике всех соответствующих заинтересованных сторон.

55. В настоящее время отсутствует понимание того, как нормативные требования соблюдаются на практике и как методы регулирования могут помочь в управлении цепочками поставок. В таких случаях может потребоваться пересмотр нормативной базы, в том числе посредством совершенствования фискальных стимулов, таких как налоговые льготы и взимание налога на добавленную стоимость с товаров и услуг. Можно также прилагать больше усилий к тому, чтобы побудить поставщиков вносить свой вклад в общее дело, в частности путем поощрения экологической маркировки.

56. Наряду с реформой нормативной базы необходимо совершенствовать оценку масштабов внедрения УГЗ, уделять внимание вопросам эффективности решений о закупках и пробуждать интерес к УГЗ у высших должностных лиц. Неосведомленность об УГЗ высшего руководства и политических лидеров и неприятие ими этой концепции может стать существенным препятствием.

57. Факторы устойчивости необходимо интегрировать в процессы закупок, и УГЗ нельзя рассматривать как альтернативу традиционным подходам, в которых основным соображением при принятии решений о закупках часто является самая низкая стоимость, а вторичные политические цели в расчет не принимаются.

58. Неспособность управлять процессами УГЗ — особенно в части повседневного управления контрактами — является серьезной проблемой во многих странах, требующей повышения квалификации, выделения ресурсов и изменения психологии. Социальные аспекты часто не принимаются в расчет. Необходимо также добиваться большей согласованности между экологическими, социальными и экономическими аспектами потребления и производства.

59. Уровень квалификации можно повышать посредством специальной подготовки, например в рамках академических программ, с целью обеспечения того, чтобы специалисты по закупкам были полностью осведомлены о доступных им методах и инструментах УГЗ. Можно также прилагать больше усилий к тому, чтобы закупочная деятельность была признана в качестве профессии. Было бы, возможно, интересно детальнее обсудить вопрос о том, как использовать цифровые технологии и цифровизацию для развития системы устойчивых государственных закупок.
