

УСТОЙЧИВЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ



ШАДРИНА
Елена Витальевна,

к.э.н., доцент НИУ ВШЭ-Пермь,
эксперт по устойчивым закупкам
UN Environment

Закупки, включающие в себя экономические, социальные и экологические факторы, способны быть движущей силой устойчивого развития. Этот факт является общепринятым в международном сообществе, что подтверждается закреплением в одной из Целей устойчивого развития ООН (Sustainable Development Goals). Цель 12.7 говорит о необходимости поощрения «практи-

ки государственных закупок в соответствии с национальной политикой и приоритетами»¹. Таким образом, внедрение практики устойчивых закупок признается ключевым стратегическим компонентом глобальных усилий по достижению более устойчивых моделей производства и потребления.

Что же происходит на самом деле? Насколько распространена практика устойчивых государственных закупок (далее — УГЗ) в мире, много ли стран применяют УГЗ? Какие государственные

органы занимаются продвижением УГЗ и каковы формы реализации УГЗ в различных странах? Что способствует и препятствует реализации УГЗ?

В 2017 г. Экологическая программа ООН (UN Environment) опубликовала Глобальный обзор практики устойчивых государственных закупок (Global Review of Sustainable Public Procurement 2017)², в котором собраны данные о реализации УГЗ в странах мира. В данном исследовании приняли участие более 200 респондентов из 186 государственных и частных организаций и органов власти 62 стран мира. Отчет охватывает все страны, в которых УГЗ официально приняты или системно применяются на уровне государства или отдельных муниципалитетов. В статье мы будем опираться на данные Глобального обзора 2017.

УГЗ КАК КЛЮЧЕВОЙ ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Устойчивые закупки являются важным стратегическим рычагом для реализации развития инноваций в области экологии и социальной сферы и способствуют повышению эффективности работы государственных органов и частного сектора. Подтверждением этому тезису служит интерес к феномену устойчивых закупок научного сообщества и большое число публикаций в англоязычных научных журналах.

В целом Глобальный обзор 2017 показал, что УГЗ реализуются в странах не спорадически, а все более системно. Увеличивается количество стран, где УГЗ осуществляется как на национальном, так и на местном уровне. Правительства стран устанавливают конкретные цели в области УГЗ, а также осуществляют мониторинг реализации целей. Это является ключевым фактором управления внутренней эффективностью УГЗ и перехода от единичного включения экологических и социальных характеристик в процесс закупок к культуре закупок, в которой устойчивые закупки являются нормой и устойчивость рассматривается как стратегическая задача при закупке товаров, работ и услуг.

Тем не менее, УГЗ пока далеко не всегда реализуется в широких масштабах: из 62 анализируемых стран только в 41-й ведется системная работа по УГЗ (с разной степенью системности), в остальных странах УГЗ часто являются инициативой отдельных лиц или подразделений органов власти. Говорить о полной интеграции УГЗ во все процессы закупок тоже пока не приходится. Вме-

сте с тем совершенно очевидна тенденция, что практика устойчивых закупок становится все более распространенной.

КТО ЯВЛЯЕТСЯ ДВИЖУЩЕЙ СИЛОЙ УГЗ В СТРАНАХ?

Прежде всего, надо оговориться, что наблюдается разнообразие подходов к управлению и реализации УГЗ в разных странах. Это касается и органов, осуществляющих руководство процессом внедрения УГЗ, и способов закрепления политики УГЗ, и выбора приоритетов и задач устойчивости, которые реализуются через госзакупки, и методов внедрения УГЗ.

Чаще всего лидирующую роль во внедрении УГЗ в странах играют министерства или ведомства по защите окружающей среды (42 %)³, агентства госзакупок (22 %) и министерства экономики и финансов (22 %). Также в некоторых странах в процесс УГЗ вовлечены министерства, ответственные за социальные вопросы, премьер-министр, администрация президента. В европейских странах наблюдается большее число различных министерств, вовлеченных в создание политики УГЗ.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ УГЗ

Положения об УГЗ в разных странах включены в общие стратегии, законы или подзаконные акты. Большинство респондентов (93 %) ответили, что положения об УГЗ интегрированы в правовые акты специальных сфер: в политику защиты окружающей среды, социально-экономическую политику, стратегию устойчивого развития, стратегию устойчивого производства и потребления и др. В 78 % случаев положения об УГЗ включены в законодательство по государственным закупкам. Во многих странах (66 %) существует отдельно принятая политика УГЗ. Общая тенденция такова, что устойчивые закупки становятся все больше стратегическими и встраиваются в общие национальные стратегии и программы.

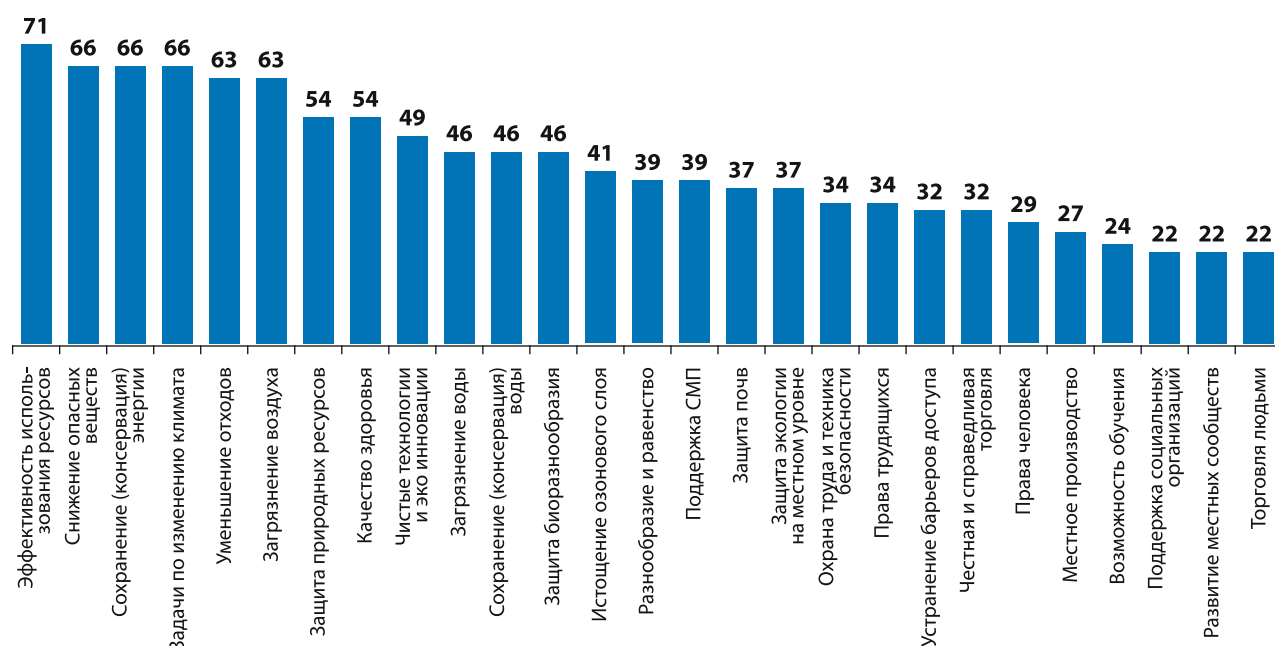
Относительно масштабов политики УГЗ страны также действуют по-разному, начиная от регулирования единичного аспекта, например, закупки продукции с обязательным содержанием переработанного сырья, до полномасштабного плана УГЗ, охватывающего широкий круг элементов устойчивости. Принятие политики и планов УГЗ начало происходить сравнительно недавно. Так, в 1981 г. Корея установила обязательные преференции при закупках у ветеранов армии; в 1993 г.

² <http://www.scpclearinghouse.org/resource/2017-global-review-sustainable-public-procurement>.

³ Здесь и далее данные по данным опроса и интервью в рамках исследования для Global review of Sustainable Public Procurement 2017.

¹ Sustainable Development Goals. Target 12.7 <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg12>.

Рисунок 1.
Задачи, интегрированные в политику УГЗ, %



США включили в свое законодательство по закупкам требование учета экологических факторов; Канада в 1996 г. включила политику экологических закупок в общую стратегию госзакупок. Наибольшая активность по принятию политики УГЗ и интеграции ее в национальные стратегии наблюдалась в период с 2001-го по 2009 гг. В 2012 г. многие европейские страны произвели пересмотр и обновление своих национальных планов «зеленых» государственных закупок.

Наиболее часто цели УГЗ были сформулированы в виде количественных или измеримых показателей УГЗ, например:

- Сумма расходов или количество контрактов, реализованных по правилам УГЗ (например, 50 % контрактов по правилам УГЗ к 2020 г.);
- Процент закупок продукции определенной группы в соответствии с критериями УГЗ;
- Снижение потребления энергии, воды, объемов отходов (Финляндия, США);
- Профессионализация госзакупок (Нидерланды);
- Внедрение УГЗ в систему экологического менеджмента (Япония, Швеция).

В разных странах применение УГЗ является либо обязательным (30 %), либо добровольным (20 %, в основном в странах Латинской Америки, а также в Хорватии, Испании и Швейцарии), либо смешанным (50 %). При смешанном типе обязательности применения существуют разные вари-

анты, например, обязательным применением УГЗ является на национальном уровне и добровольным на местном или обязательным применением УГЗ является для приоритетной группы продукции и добровольным во всех остальных случаях.

КАКИЕ ЗАДАЧИ УСТОЙЧИВОСТИ РЕШАЮТСЯ С ПОМОЩЬЮ УГЗ?

Подавляющее большинство стран (74 %) включают в УГЗ одновременно и экологические, и социальные вопросы. Ряд стран (26 %), в основном азиатских, решают с помощью УГЗ только экологические задачи. То, что с 2012 г. доля стран, интегрировавших в госзакупки не только экологические, но и социальные вопросы, увеличилась⁴, свидетельствует о возрастании понимания роли УГЗ и распространении знания и опыта устойчивых закупок.

ВНЕДРЕНИЕ УГЗ

Наиболее значимой мерой для активизации процесса внедрения УГЗ является предоставление информации специалистам по закупкам, разработка методических рекомендаций и типовых экологических критериев и спецификаций продукции, проведение тренингов. Требования устойчивости интегрируются в процедуры закупок. Все большую роль играют профессиональные сообщества орга-

низаций и стран, в рамках которых осуществляется обмен знаниями и опытом, выработка общих стратегий. Примером таких сообществ являются Partnership on Sustainable Public Procurement в Дании, Green Deal on Sustainable Public Procurement в Нидерландах, National Programme for Supplier Development в Норвегии. Некоторые страны рассматривают УГЗ как репутационные и экономические стимулы, включают результативность УГЗ в показатели эффективности работы органов власти и учреждений.

Реализацию УГЗ обычно начинают с определения приоритетных групп продукции. Наиболее часто в качестве приоритетной продукции выбирается офисная техника, офисная бумага и канцтовары, транспорт, моющие средства и услуги клининга, мебель, строительство. При определении приоритетной продукции страны используют критерии затратности данной продукции в общем объеме закупок, степени воздействия на окружающую среду, приоритетные задачи государства, степень готовности рынка поставлять продукцию с характеристиками устойчивости. Также применяются такие критерии, как наличие эко-маркировок и стандартов, наличие предыдущего опыта работы в УГЗ. Для каждого вида приоритетной продукции государство создает стандартные требования и критерии устойчивости, которые применяют заказчики при проведении закупки данных видов продукции.

Некоторые национальные правительства подчеркивают важную роль международных орга-

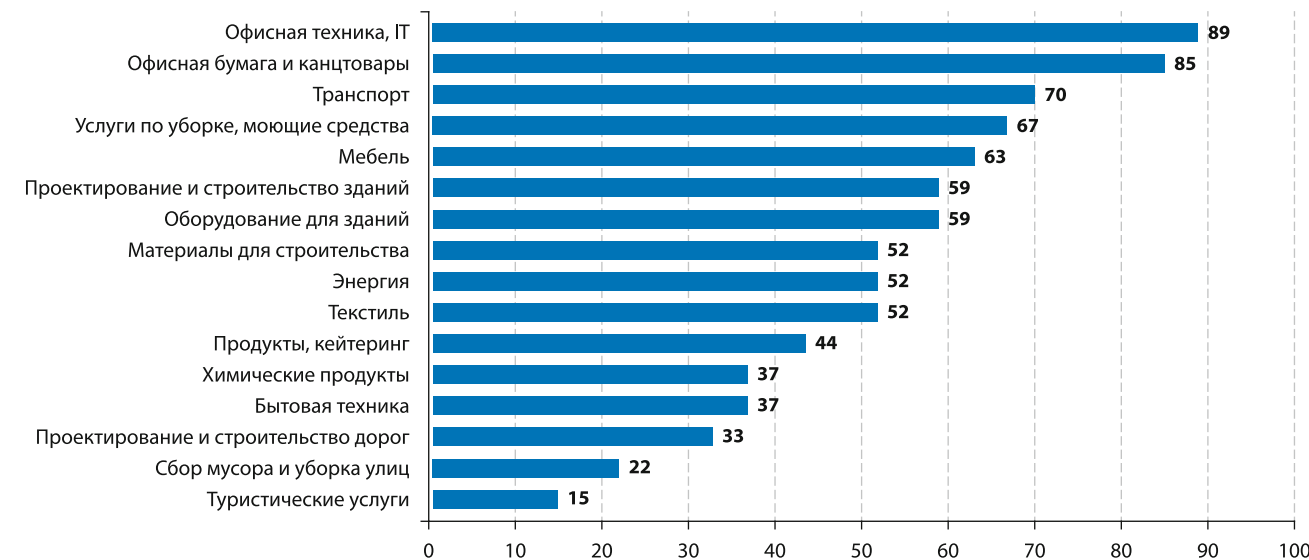
низаций и программ содействия внедрению УГЗ. Среди множества международных организаций, занимающихся развитием устойчивых закупок⁵, необходимо выделить программу 10YFP (Десятилетняя рамочная программа устойчивого потребления и производства), принятую на Саммите РиО+ в 2012 г. Программа 10YFP оказывает содействие ускоренному переходу к устойчивому производству и потреблению в развитых и развивающихся странах⁶.

Важным фактором успешности устойчивых закупок является осуществление мониторинга реализации УГЗ. Для оценки эффективности УГЗ в качестве индикаторов используются показатели воздействия устойчивых закупок: экономические (экономия средств, экономическая выгода), социальные (создание рабочих мест, количество людей из групп риска, получивших работу) и экологические (снижение выбросов парниковых газов, экономия воды и электроэнергии). На данный момент мониторинг не является обязательной и общепринятой практикой. В большинстве случаев мониторинг проводится раз в год. В ходе него чаще оцениваются результаты закупки, нежели экологические, социальные и институциональные изменения в следствии УГЗ.

ВИДЫ МЕРОПРИЯТИЙ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ УГЗ

Реализация политики УГЗ осуществляется разными способами. Наиболее распространенной практикой

Рисунок 2.
Приоритетные группы продукции (%)

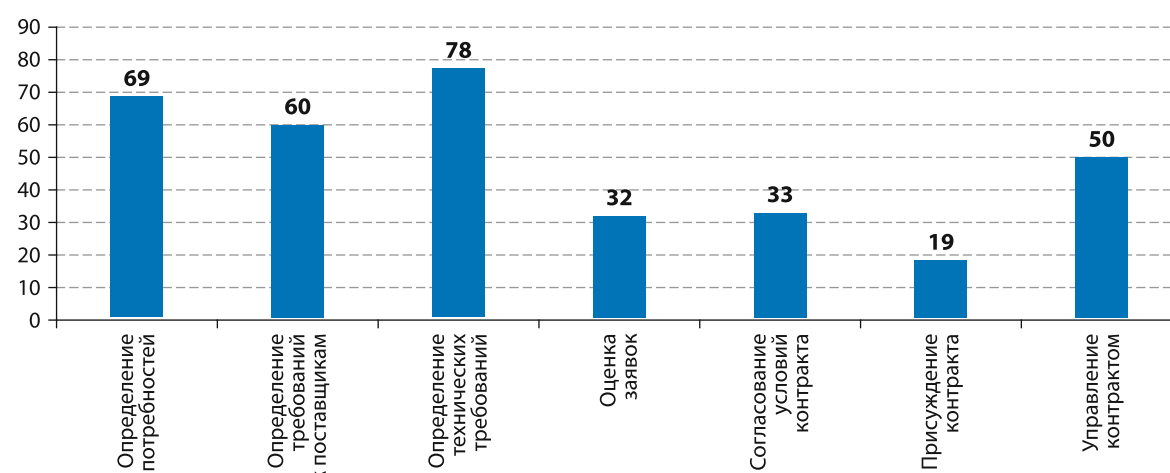


⁴ Сравнение с данными Глобального обзора устойчивых государственных закупок 2012 – UNEP, 2013, Sustainable Public Procurement: A Global Review 2013: <http://www.scpclighthouse.org/resource/sustainable-public-procurement-global-review-2013>.

⁵ см.: Шадрин Е., Ромодина И. Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1.

⁶ <http://web.unep.org/10yfp>.

Рисунок 3.
Эффективность применения УГЗ на разных стадиях цикла закупок, %



является закупка товаров и услуг, работ, отвечающих требованиям устойчивости. Другим способом является приобретение продукции у компаний поставщиков, осуществляющих свою деятельность в соответствии с принципами устойчивости (например, у предприятий, внедривших в практику систему экологического менеджмента). Снижение объемов потребления и пересмотр видов закупаемой продукции также является действенным механизмом УГЗ. Реже применяются такие способы УГЗ, как покупка у местных производителей, вовлечение поставщиков в процесс устойчивого производства, сбор информации от поставщиков о воздействии продукции на окружающую среду.

ВНЕДРЕНИЕ УГЗ И ЦИКЛ ЗАКУПОК

Внедрение элементов устойчивости в госзакупки происходит на протяжении всего цикла закупок. Наиболее эффективным является применение принципов устойчивости на начальном этапе закупок, когда определяются потребности заказчика, составляется план закупок и формулируются технические требования к продукции, требования к поставщику и критерии оценки заявок. Этап управления контрактом также очень важен для реализации устойчивых закупок.

ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ И ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ РЕАЛИЗАЦИИ УСТОЙЧИВЫХ ЗАКУПОК

Вопрос драйверов и барьеров УГЗ активно исследуется не только в ходе опросов ООН, но и в академических научных исследованиях. Важно от-

метить, что данные тех и других исследований в целом совпадают.

«Основным фактором, способствующим внедрению устойчивых госзакупок, является наличие политических обязательств. Наличие профессиональной команды закупщиков, равно как и наличие разработанных критериев устойчивых государственных закупок, доступность продуктов (с экологическими характеристиками) на рынке и система последующего мониторинга для оценки прогресса»⁷ способствуют успешному внедрению устойчивых закупок.

Говоря о барьерах УГЗ в ходе исследования ООН, респонденты, как правило, не выделяли один наиболее значимый, называя комплекс препятствий. Самыми распространенными барьерами называют представление, что устойчивые товары и работы стоят дороже, и недостаток опыта реализации УГЗ. Страны Северной Америки называют сильным барьером «конкуренцию приоритетов УГЗ с другими приоритетами», страны Европы отмечают такой барьер как недостаток мониторинга. Респонденты стран Азии и Южной Америки чаще называют основным препятствием недостаток продукции с устойчивыми характеристиками (экологические, закупленные по правилам честной торговли и т. п.).

ТРЕНДЫ В УСТОЙЧИВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ

Эксперты в области устойчивых закупок и правительства стран практически единодушно говорят о том, что в ближайшем будущем ожидается повышение активности деятельности в области устойчивых закупок.

Таблица 1.
Топ 10 факторов, способствующих и препятствующих реализации УГЗ, %

Драйверы	%	Барьеры	%
Политические обязательства/цели, наличие плана действий	57	Представление, что устойчивые товары/работы/услуги более дорогие	33
Сильная политическая поддержка и руководство УГЗ	38	Отсутствие опыта в применении УГЗ	33
Правовое регулирование УГЗ/обязательность УГЗ	38	Отсутствие политических обязательств/целей/плана действий	30
Подготовка персонала закупщиков в УГЗ	29	Отсутствие сильной политической поддержки и руководящей роли в УГЗ	28
Экспертиза УГЗ: правовая, экологическая, социальная, экономическая	29	Отсутствие правового регулирования УГЗ/обязательности УГЗ	28
Доступность разработанных критериев и спецификаций устойчивости (экологических, социальных)	28	Отсутствие товаров/работ/услуг с характеристиками устойчивости	26
Персональные обязательства сотрудников закупочной организации в части устойчивых закупок	28	Недостаточный мониторинг и оценка соблюдения правил/правовых актов УГЗ	25
Мониторинг и оценка соблюдения правил/правовых актов УГЗ	24	Конкуренность приоритетов УГЗ (т. е. наличие более приоритетных задач)	22
Достаточное наличие продукции с характеристиками устойчивости, более дешевой, чем эквивалент без таких характеристик	15	Отсутствие подготовки персонала закупщиков в УГЗ	20
Доступность стандартов и экомаркировок, заслуживающих доверия	14	Отсутствие информации о деятельности поставщиков в области устойчивого производства	19

Среди основных вопросов, на которых будет сконцентрировано внимание национальных правительств, выделяется вопрос экомаркировок, стандартов и сертификации. Это объяснимо, так как государству необходимы надежные и значимые стандарты устойчивости, которые можно использовать закупщикам и поставщикам в процессе госзакупок. Мониторинг и отчетность применения УГЗ называют второй по значимости задачей на ближайшее будущее. Другими важными задачами являются достижение целей в области изменения климата с помощью госзакупок, повышение уровня осознания необходимости тесной взаимосвязи между экологическими и социально-экономическими аспектами в госзакупках. Все большее внимание уделяется применению стоимости жизненного цикла, ожидается, что в госзакупках данный метод анализа будет применяться более активно. И в Директивах ЕС 2014 г., и в федеральном законе 44-ФЗ РФ предусмотрена возможность учета стоимости жизненного цикла продукции, для применения на практике необходима четкая методика калькуляции данной стоимости.

Еще одним трендом является повышение значимости обучения персонала закупщиков и информирование всех заинтересованных сторон — и поставщиков, и конечных потребителей. Практика устойчивых госзакупок может быть успешной толь-

ко тогда, когда она будет широко применяться, специалисты по закупкам будут чувствовать себя уверенно и в технических аспектах в части определения и применения устойчивых критериев, и в процедурных вопросах.

Устойчивые государственные закупки — это уже не просто PR-компания отдельных государств и уже не блуждание на ощупь. Более шестидесяти стран реализуют устойчивые государственные закупки, т. е. закупки, в которых сочетается забота не только об экономической эффективности, но и решение экологических и социальных проблем.

Рано говорить, что все страны уже успешны и достигли совершенства в этом процессе. Скорее наоборот, многие страны только начинают движение в сторону УГЗ и поддержки устойчивого развития с помощью госзакупок. Тем не менее, есть технология разработки и внедрения УГЗ, есть положительный опыт и вдохновляющие примеры, в том числе в России, есть реальный эффект от УГЗ, не только экономический, но также экологический и социальный. Есть профессиональное сообщество и международные программы, которые поддерживают правительства и закупщиков в деле реализации устойчивых закупок.

Устойчивые закупки — это реально. Было бы желание. ■

⁷ Global Review of Sustainable Public Procurement 2017. С. 41.