

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ*

Шадрина Е.В., Ромодина И.В.**

Аннотация

Статья посвящена «устойчивым» государственным закупкам (Sustainable Public Procurement), при осуществлении которых наравне с экономической эффективностью учитывается позитивное влияние на окружающую среду и решаются социальные проблемы. Как государственные закупки могут способствовать устойчивому развитию, какова международная практика такого рода закупок, какое правовое регулирование требуется для реализации устойчивых закупок, какие факторы способствуют и препятствуют внедрению устойчивых закупок – эти вопросы рассматриваются в данной статье. Основываясь на анализе зарубежных научных исследований, отчетов международных организаций, правовых актов, изучении международного опыта применения устойчивых закупок, авторы делают выводы о том, почему государственные закупки могут способствовать устойчивому развитию, о необходимой правовой и политической поддержке закупок, а также кратко показывают, каким образом устойчивые закупки реализуются на практике. Наличие политической воли, понимания сути устойчивых закупок, правового и методического обеспечения такого рода закупок, информационной поддержки специалистов по закупкам являются факторами, способствующими успешной реализации устойчивых закупок, в то время как отсутствие поддержки руководителей органов власти, недостаток информации и профессиональных знаний закупщиков препятствуют их внедрению. Приведенный анализ международного опыта устойчивых закупок, примеров их правового регулирования позволит государственным заказчикам понять суть устойчивых закупок, осознать свои возможности применения государственных закупок в качестве механизма устойчивого развития и, возможно, подтолкнет к более решительным действиям по внедрению элементов устойчивости в проводимые ими закупки.

* Исследование финансировалось в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5-100».

** Шадрина Елена Витальевна – кандидат экономических наук, доцент департамента менеджмента, НИУ ВШЭ (Пермь). Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 614070, Пермь, ул. Студенческая, д. 38. E-mail: evshadrina@hse.ru

Ромодина Ирина Владимировна – младший научный сотрудник научно-учебной лаборатории междисциплинарных эмпирических исследований НИУ ВШЭ (Пермь). Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 614070, Пермь, ул. Студенческая, д. 38. E-mail: ivromodina@hse.ru

Ключевые слова: государственные закупки; устойчивое развитие; устойчивые государственные закупки.

Введение

В свете ухудшения экологии, глобального потепления, социальной и экономической напряженности в обществе перед мировым сообществом остро стоит обозначенный на Всемирной конференции ООН в 1992 г. вопрос обеспечения устойчивого развития (Конвенция ООН по окружающей среде и развитию, 1992). Решение глобальных задач возможно только путем объединения усилий разных стран. В 1996 г. Россия наряду с другими 140 странами приняла концепцию устойчивого развития (Указ Президента Российской Федерации N 440). Устойчивое развитие предполагает обеспечение экономической стабильности, охраны окружающей среды и достижение социальной справедливости (Конференция ООН по устойчивому развитию, 2012). Перейти к устойчивому развитию странам позволяют экологически безопасное производство, рациональное потребление, снижение социального дисбаланса в обществе, экономическая поддержка развивающихся отраслей и стран.

Одним из действенных механизмов реализации стратегии устойчивого развития для государств являются государственные закупки. Выступая крупнейшим покупателем на рынке и обладая политической волей и властными полномочиями, государство может путем государственных закупок влиять на производителей и потребителей и способствовать устойчивому производству и потреблению. Ряд стран, находящихся на разных уровнях экономического и социального развития, применяют на практике устойчивые закупки, стимулируя производство экологически чистой продукции, вторичное использование ресурсов, поддерживая малый бизнес, решая вопросы социального равенства национальных и этнических меньшинств, создавая новые рабочие места и стимулируя честную торговлю. Таким образом, государственные закупки реально способствуют устойчивому развитию.

В зарубежной литературе для обозначения закупок такого рода используют термин *sustainable public procurement*. В русскоязычной литературе пока не появилось устоявшегося термина. По аналогии переводов на русский таких терминов, как *sustainable development* – устойчивое развитие, *sustainable business* – устойчивый бизнес, иногда *sustainable public procurement* переводят как *устойчивые государственные закупки*. Именно такой термин использует в официальном переводе на русский язык своих программных документов, аналитических и методических материалов Программа ООН по окружающей среде (UNEP) (Руководство по внедрению устойчивых государственных закупок, 2012). В данной статье для обозначения закупок, осуществляемых с учетом требований устойчивого развития, также будет использоваться термин «устойчивые государственные закупки» (далее – УГЗ).

Могут ли государственные закупки использоваться для проведения политики устойчивого развития, какие политические и правовые условия нужны для внедрения УГЗ, как на практике реализуются УГЗ в странах, ка-

кие факторы способствуют и препятствуют внедрению УГЗ – этим вопросам посвящена данная статья.

Исследование представляет собой обзор зарубежного опыта устойчивых закупок. Анализируя современные научные исследования в сфере УГЗ, отчеты международных организаций, политические и программные документы международных организаций и стран, а также правовые акты, авторы делают вывод о том, что государственные закупки выступают механизмом устойчивого развития. Осознание важности устойчивых закупок людьми, принимающими политические решения, разработка стратегических документов и планов внедрения УГЗ, правовое регулирование и создание информационной поддержки являются ключевыми факторами успеха УГЗ. В ходе исследования также выявлены вариативность сфер применения устойчивых закупок в разных странах и существование разных подходов к правовому регулированию УГЗ: в одних странах большее внимание уделяется экологической составляющей закупок, в других – решению социальных задач; в одних странах принимаются стратегии внедрения устойчивых закупок и законодательство по УГЗ, в других исходят из существующих экологических и социальных политических целей и подключают государственные закупки к решению данных задач, не создавая отдельного законодательства.

Устойчивое развитие и государственные закупки

Понятие «устойчивые государственные закупки» неразрывно связано с понятием «устойчивое развитие». Термин «устойчивое развитие» был введен в 1987 г. Всемирной комиссией ООН по окружающей среде и развитию. Устойчивое развитие – это процесс, который удовлетворяет нуждам настоящего времени, не подрывая способности будущих поколений к удовлетворению собственных потребностей (Наше общее будущее, 1987). Справедливая забота о благополучии будущих поколений, сохранении и приумножении человеческих возможностей – одна из важных составляющих устойчивого развития (Langhelle, 1999; Naija & Worrel, 2012). Макроэкономическое определение устойчивости сфокусировано на необходимости поддержания совокупных запасов природного, постоянно производимого производственного и человеческого капиталов таким образом, чтобы с течением времени будущие поколения имели возможности потребления, аналогичные тому, что имеет нынешнее поколение (Reinhard, 2000). Устойчивое развитие «включает в себя такие компоненты, как социальная справедливость, защита окружающей среды и экономическое развитие» (Weybrecht, 2010). Социальная справедливость включает в себя такие вопросы, как права человека, мир, безопасность, справедливость, гендерное равенство, культурное разнообразие и пр. Охрана окружающей среды подразумевает охрану в сфере водоснабжения, энергетики, сельского хозяйства, поддержания биоразнообразия, охрану животных, рыбы, лесов и т.п. Экономическое развитие относится к «пониманию потенциала экономического роста и включает в себя вопросы сокращения бедности, ответственного потребления, корпоратив-

ной ответственности, энергоэффективности, рационального обращения с отходами, вопросы образования и др.» (Weybrecht, 2010).

Государственные закупки могут выступать одним из действенных механизмов перехода к устойчивому развитию. Этому есть несколько оснований. Прежде всего, на государственные закупки затрачивается огромная доля бюджетных средств. По оценке Европейской Комиссии, расходы на государственные закупки составляют в европейских странах 13,67% ВВП (Public Procurement Indicators, 2014). По данным Международного института устойчивого развития, в странах ОЭСР расходы на государственные закупки товаров и услуг составляют от 45% до 65% национального бюджета, это 12–17% ВВП (Procurement&Public-PrivatePartnerships). В 2015 г. в России на госзакупки было затрачено 6,6 трлн руб., это более 10% ВВП (Доклад о результатах мониторинга, 2015). Таким образом, государственные закупки составляют существенную долю бюджета. Являясь самым крупным покупателем в стране, органы власти могут диктовать требования к условиям производства и поставщикам, формировать спрос, воздействуя на рынок и производителей. Эта возможность делает государственные закупки ценным механизмом развития отдельных отраслей производства, поддержки малого бизнеса, стимулирования инноваций, производства энергоэффективной и экологичной продукции (Preuss, 2009; Brammer & Walker, 2011; etc.).

Вторым основанием является правовая природа государственных органов, которые наделены властью, обладают политической волей и призваны решать социальнозначимые вопросы. Закупки всегда были и будут использоваться в качестве важного инструмента достижения широкого круга социально-экономических и политических целей (Qiao, Thai & Cummings, 2009). Согласно исследованиям Г. Мюррей, именно органы власти, в отличие от частного бизнеса, выстраивают четкие стратегические цели, направленные на экономическое развитие своих территорий, туризма, охрану окружающей среды, на клиентоориентированность при предоставлении государственных услуг, и политическая пропаганда органов власти является одним из инструментов достижения этих целей (Murray, 2000, 2009). Следовательно, если цель органа власти направлена на устойчивое развитие – устойчивость местной экономики, поддержание здоровой среды обитания, общественную сплоченность, – то и закупки должны логично отражать эту цель. Если государство хочет развивать безопасное, процветающее, справедливое общество, снижать экологические и социальные риски, то оно само должно стать примером. В условиях ухудшения экологии, роста социального неравенства обращение государства (правительства) к идее устойчивых закупок является наглядным доказательством приверженности государства устойчивому развитию, повышает его имидж и деловую репутацию (Perera, Chowdhury & Goswami, 2007; Nija & Worrel, 2012).

Востребованность экологической продукции со стороны государства дает сигнал рынку и способствует распространению «полезной привычки» приобретать экологически чистые товары, товары честной торговли частными потребителями. Это, в свою очередь, стимулирует производство эко-

логичной продукции и развитие социальноответственного бизнеса (Preuss, 2009). В итоге все это способствует решению экономических, экологических и социальных задач.

Таким образом, учитывая планы и обязательства государств по внедрению устойчивого развития, государственные закупки становятся одним из действенных механизмов реализации политики устойчивого развития. Неслучайно на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г. органам государственной власти было рекомендовано «продвигать развитие и распространение устойчивых товаров и услуг с помощью государственных закупок» (Резолюция 2, 2002).

Понятие устойчивых государственных закупок

Устойчивыми государственными закупками¹ называют закупки, при осуществлении которых реализуются принципы устойчивого развития: экономическая эффективность, социальная справедливость и экологическая безопасность. То есть в ходе государственных закупок помимо основного критерия – наиболее экономически выгодного предложения – закупочные требования распространяются также на социальный, экологический и этический аспекты (Arrowsmith, 1995; Snider & Rendon, 2008). Н. Walker и S. Brammer поддерживают эту мысль, говоря, что устойчивые закупки согласуются с принципами устойчивого развития, такими как обеспечение сильного, здорового и справедливого общества, экологического благополучия, и содействуют эффективному управлению (2009). Одновременно с тем, что результат закупок направлен на приобретение конкретного товара или работы по наилучшей цене, цель такой закупки заключается также в не относящейся непосредственно к закупке цели экономического, социального, экологического и международного развития (Thai, 2001). Марракешская рабочая группа под устойчивыми закупками понимает «процесс, при котором организации удовлетворяют свои потребности в товарах, работах и услугах способом, предполагающим оценивание выгоды не только для организации, но и для общества, и экономики при минимизации ущерба окружающей среде, при этом при оценке стоимости учитывается стоимость жизненного цикла продукции» (Status Assessment Marrakech Task Force...). Стоимость жизненного цикла включает в себя расходы не только на приобретение, монтаж, обслуживание, операционные расходы, но и затраты, связанные с демонтажем и утилизацией продукции (Perera, Morton and Perfrement, 2009). Именно учет стоимости жизненного цикла позволяет обосновывать в ходе закупок необходимость приобретения более дорогостоящей на этапе покупки экологически и социально предпочтительной продукции, при этом демонстрируется, что более высокие закупочные цены такой продукции компенсируются за счет снижения эксплуатационных расходов и расходов на утилизацию (Казакова, 2012).

Таким образом, основными аспектами УГЗ являются экономический, социальный и экологический. По каждому из этих направлений определяются задачи, которые решаются в ходе закупок, и формулируются требова-

ния к закупке. В таблице 1 приведены требования, обозначенные как приоритетные в национальных программах УГЗ. Требования сгруппированы по ключевым направлениям – экономические, экологические и социальные – и расположены в порядке убывания частоты их применения в соответствии с данными отчета Программы ООН по охране окружающей среды² (Sustainable Public Procurement..., 2013).

Примерами УГЗ можно назвать отказ от закупки токсичных и химически опасных веществ, закупку продукции из сертифицированной древесины, применение многоразовой тары, требования к энергоэффективности оборудования, ограничения по выбросам газов, поддержку НКО, малого бизнеса, предприятий национальных меньшинств, создание новых рабочих мест, закупку честной, неконтрабандной продукции и многое другое.

Таблица 1

Экономические, экологические и социальные аспекты УГЗ, обозначенные как приоритетные в национальных программах УГЗ

Экономические аспекты	Экологические аспекты	Социальные аспекты
<ul style="list-style-type: none"> – требование экономии бюджетных средств; – обоснование реальной потребности в продукции; – развитие инноваций; – учет стоимости жизненного цикла продукции; – повышение эффективности закупки (учитывается соотношение ресурсов, затраченных на приобретение продукции, – денежных, временных, трудовых – с качеством и производственными характеристиками продукции) 	<ul style="list-style-type: none"> – требования к используемой энергии (использование возобновляемой энергии, требования энергоэффективности и др.); – ограничения выбросов углекислого газа и метана; – требование к переработке и захоронению отходов (организация раздельного сбора мусора, требования к отправлению отходов на переработку и др.); – требования к использованию воды (сокращение потребления воды, использование дождевой воды, создание систем замкнутого цикла обращения воды и др.); – требования к применению опасных веществ (например, отказ от применения ядовитых и опасных веществ, отказ от применения пестицидов при производстве продуктов питания); – требования к применяемым материалам (применение материалов, изготовленных при вторичной переработке, нетоксичных материалов, материалов, которые будут подвергнуты вторичной переработке, и др.); – обеспечение охраны окружающей среды на местном уровне; – сохранение биоразнообразия; – ограничения выбросов в воду; – требования относительно других выбросов в воздух 	<ul style="list-style-type: none"> – обеспечение занятости (создание новых рабочих мест, поддержание занятости); – развитие малого и среднего предпринимательства; – забота о здоровье (обеспечение доступа к качественным продуктам, создание условий для поддержания здоровья и др.); – поддержка местного производства (поддержка местного бизнеса, отдельных сфер производства, актуальных для данной местности, поддержка надомного производства и др.); – обеспечение образования населения (обеспечение доступности и создание условий для получения образования широким слоям общества); – поддержка местных социальных сообществ (НКО, ТОСы, местные сообщества); – поддержка национальных и расовых меньшинств, поддержка женщин

Источники: Составлено по данным отчета Программы ООН по охране окружающей среды (Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report, 2013).

Международный опыт устойчивых государственных закупок

Инициатива и основная методическая помощь во внедрении УГЗ принадлежат международным и национальным программам устойчивых государственных закупок, главная цель которых в разработке стратегии, механизмов и методов внедрения устойчивых закупок, помощи странам в создании правовых основ УГЗ и в процессе их внедрения.

По данным UNEP (Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report, 2013) на конец 2012 г., 56 стран мира имели принятую в том или ином виде национальную программу по УГЗ. Наибольший вклад в развитие УГЗ внесли страны – члены ОЭСР, включая страны ЕС, США, Канаду, Австралию, Новую Зеландию и Японию. Среди стран БРИКС создано правовое регулирование и начато внедрение УГЗ в Китае, Бразилии, Индии. Успешный опыт применения УГЗ существует в Уганде, Чили, Мексике, Аргентине, Марокко. В 2014 г. при поддержке UNEP³ первые шаги по запуску программ внедрения УГЗ сделали Белоруссия, Украина и Молдавия.

Одной из первых международных программ по УГЗ была Марракешская рабочая группа по устойчивым закупкам (The Marrakech Task Force on SPP⁴), созданная как частная инициатива под руководством правительства Швейцарии. Целью Марракешской группы являлось оказание содействия в применении УГЗ путем разработки инструментов и в наращивании потенциала применения УГЗ в развитых и развивающихся странах. В течение 10 лет данная программа создавала инструменты для устойчивого производства, потребления и закупок, которые легли в основу политики UNEP. Членами данной рабочей группы были Великобритания, Китай, Бразилия, Аргентина и Норвегия.

Другой международной программой является Международная сеть зеленых закупок (The International Green Purchasing Network – IGPN)⁵. Это международная сеть государственных и частных организаций, осуществляющих устойчивые закупки. Данная организация, базирующаяся в Токио, имеет целью предоставление платформы для обмена и сотрудничества организаций, органов власти, НКО, работающих в сфере устойчивых закупок. Основные направления деятельности IGPN – научные исследования, консультации, обучение, развитие инструментов и создание руководств по внедрению УГЗ. Участниками данной сети являются Япония, Индия, Китай, Малайзия, Таиланд, Корея, Вьетнам, Новая Зеландия, Гонконг, Сингапур, Тайвань, Индонезия и Филиппины.

Две другие важные программы УГЗ, «Покупай зеленое» (“Buy it Green” – Network) и Прокьюра+ (Procure+ Campaign), организованы в рамках международной ассоциации «Местные сообщества за устойчивость» (The Local Governments for Sustainability – ICLEI)⁶, участниками которой являются 475 национальных и региональных государственных организаций. Цель программ – координация инициатив внедрения УГЗ в европейских странах, а также помощь государственным заказчикам соседних с Европой стран в применении УГЗ.

В рамках Программы Европейского союза по зеленым закупкам (European Union Green Purchasing Programme)⁷ Европейский союз принял ряд правовых и политических инструментов для того, чтобы ввести зеленые государственные закупки во всех странах – членах ЕС

В странах Северной Америки продвижением идеи устойчивых закупок занимается Северо-Американская инициатива по зеленым закупкам (North American Green Purchasing Initiative – NAGPI)⁸ с центром в Канаде. Инициатива поддерживает текущие зеленые закупки, консолидирует производителей, покупателей, политиков, СМИ и общественность для производства и разумного потребления экологичных продуктов, разрабатывает и ведет базу данных по поддержке инструментов и стратегий УГЗ, проводит исследования в области устойчивых закупок.

Следует отметить, что, несмотря на усилия международных программ, на практике внедрение УГЗ осуществляется в разных странах по-разному – в разных отраслях и в разных формах. Так, в некоторых странах применение политики УГЗ направлено на решение проблемы потребления национальных ресурсов. Например, в Бразилии и Германии правовые акты регламентируют использование сертифицированной древесины и применение экологических маркировок. Правительства Великобритании, Австрии, Мексики, Бразилии и многих других государств – членов ЕС приняли стратегии использования закупок для достижения высокого уровня энергоэффективности. Примеры данных государств в результате стали стандартами для принятия аналогичных правил в политике закупок других стран (The Impacts of Sustainable Public Procurement, 2012).

Еще одно направление применения УГЗ – закупка товаров, изготовленных из вторсырья, применение контейнеров и тары многоразового использования, упаковки, пригодной для вторичного использования или сто процентной переработки. Данное направление УГЗ широко применяется в странах ЕС, США, Австралии, Бразилии и ЮАР.

Отдельным направлением в применении УГЗ является решение социальных задач, таких как поддержка малого бизнеса, НКО, содействие развитию надомного производства, предприятий, в которых трудятся женщины, инвалиды, поддержка занятости темнокожих. Это направление УГЗ активно развивается не только в европейских странах, но и в отдельных развивающихся странах Африки и Южной Америки (см.: там же). Канадская политика включает в закупки пункты о недопущении дискриминации и об обеспечении поставок коренными жителями.

Примером применения УГЗ для решения проблем занятости и охраны труда являются прежде всего экономически развитые страны. Так, во Франции в ходе закупок работ одним из условий выполнения контракта может являться трудоустройство на работу определенного числа новых сотрудников (см.: там же). Данная практика оказалась успешной и по факту показала, что многие из принятых на временную работу работников остаются в компаниях по окончании проектов. Требования по соблюдению охраны труда, обеспечению условий безопасности, а также обязательному обеспечению минимального уровня оплаты труда, принятого в государстве, применяют-

ся при закупках в странах ЕС, США, Канаде, Австралии, Японии, а также включаются в политику УГЗ некоторых развивающихся стран.

Объективно разные страны мира находятся на разных уровнях экономического, социального и политического развития. В связи с этим для многих развивающихся стран первостепенной задачей и важным критерием устойчивости государственных закупок являются минимизация коррупции, обеспечение прозрачности и конкуренции. Для решения вопросов коррупции, защиты прав частного бизнеса, а также для предотвращения утечки государственных денег на личные нужды и поддержку терроризма в странах должна быть создана соответствующая институциональная среда, в том числе независимые органы контроля, строгая система исполнения закона, четкое функционирование таможенных служб, созданы система защиты прав частного бизнеса и система подотчетности и прозрачности госзакупок, а также налажена система образования граждан и повышения информированности общественности. Для ряда стран, таких как Гана, Мозамбик, Танзания, Кения, Замбия, Камерун и др., решение этих задач является самым главным и обязательным условием для функционирования системы госзакупок и развития общества в целом (Perera, Chowdhury, Goswami, 2007). Международные организации и организации-доноры, такие как Всемирный банк, ЕБРР, Африканский банк развития, оказывают помощь указанным странам в решении этих вопросов. Для функционирования устойчивой системы закупок в данных странах именно решение вопросов прозрачности, отчетности, некоррупционности на сегодня является самым главным условием.

Полученные в ходе анализа опыта стран выводы подтверждаются результатами исследования Н. Walker и S. Brammer, которые отмечают, что практика применения УГЗ в странах трансформируется исходя из национальных особенностей (2011).

Проведя сравнительный анализ мнений государственных заказчиков из разных стран, Н. Walker и S. Brammer⁹ (2011) выявили пять проявлений УГЗ, получивших наибольшее распространение в анализируемых странах. Это закупка у малых и средних предприятий; закупка у местных поставщиков; обеспечение безопасной доставки продукции; уменьшение упаковочных материалов; требования к поставщикам взять на себя обязательство по сокращению отходов; выполнение требований закона о применении детского труда.

Проведенное UNEP исследование внедрения УГЗ в разных странах показало, что в большинстве случаев (63%) страны включают в закупки совокупность экологических, социальных и экономических требований. Значительно меньшая часть государств в ходе УГЗ учитывает только социальный аспект (18%) или совместно социальный и экологический аспекты (13%) (Sustainable Public Procurement..., 2013).

Основой для реализации УГЗ является разработка инструментов внедрения УГЗ и определение алгоритма внедрения. Многие международные программы предлагают универсальные инструменты и алгоритмы внедрения УГЗ. Казакова (2012) подробно описывает алгоритм внедрения УГЗ, раз-

работанный международной программой Прокьюра+. Кроме того, широко доступны на русском языке руководства по внедрению УГЗ Procura+ (Руководство, 2007), UNEP (Руководство по внедрению, 2012). Поэтому мы не будем подробно рассматривать данные универсальные алгоритмы. Большой интерес представляет то, как реализуются на практике эти инструменты, какие из них закупщики разных стран называют наиболее действенными и насколько продвинулись страны в реализации данных алгоритмов и программ.

В исследованиях (Fox, Ward and Howard, 2002; Steurer et al., 2007) были выделены и сгруппированы инструменты внедрения УГЗ. Это:

- информационные и поддерживающие инструменты (например, проведение тренингов, разработка государством руководств по внедрению УГЗ, создание и обеспечение доступа к информационным ресурсам – сайтам, отчетам; проведение кампаний с награждением лучших);
- инструменты партнерства (создание профессиональной сети, заключение соглашений, создание ГЧП, ведение диалога);
- финансовые или экономические инструменты (инвестиции, субсидии, гранты);
- правовые инструменты (создание законов, указов, резолюций, руководств);
- гибридные инструменты (разработка стратегии плюс плана действий плюс программы; или создание центра внедрения УГЗ плюс необходимых институтов).

Опрос европейских специалистов по закупкам (Steurer et al., 2007), показал, что наиболее действенными инструментами закупщики называют информационный (особенно разработка государством руководств и доступ к информационным ресурсам), правовой (разработка законов) и гибридный (разработка стратегии, плана действий и программы внедрения УГЗ).

Мониторинг внедрения УГЗ, проводимый UNEP (2013), показал, что многие страны находятся лишь на стадии начала реализации политики УГЗ, при этом эксперты UNEP отмечают, что по сравнению с данными 2007 г. наблюдается значительный рост активности в части внедрения УГЗ (Sustainable Public Procurement..., 2013). Лидерами в сфере УГЗ названы Швеция, Великобритания, Германия, Дания, Швейцария, Япония, Нидерланды, США, Норвегия и Канада¹⁰. При этом лишь 4% анализируемых стран полностью интегрировали УГЗ во все государственные закупки, а также внедрили систему мониторинга и отслеживания таких закупок (Бельгия, Япония, Танзания, США и Вьетнам); порядка 7% стран полностью интегрировали УГЗ в государственные закупки, но не наладили систему мониторинга; 39% анализируемых стран рапортовали о том, что они внедряют элементы УГЗ при закупке отдельных видов продукции; 21% отметили, что находятся на стадии разработки политики и стратегии УГЗ; 16% стран рапортовали о некоторых разовых случаях реализации УГЗ.

Что способствует и препятствует применению УГЗ на практике? В результате многочисленных исследований были выявлены факторы, способствующие и препятствующие внедрению УГЗ. Внедрению УГЗ способству-

ют: наличие знания о том, как формулировать экологические требования и как реализовывать УГЗ; наличие сильного лидера, который становится флагманом внедрения УГЗ; существование правовой и правительственной поддержки, а также стратегии, четкого планирования и постановка цели (Brammer, Walker, 2011); привлечение к госзакупкам бизнеса и НКО; оказание государственным заказчикам качественной информационной поддержки в решении их конкретных проблем; обмен опытом на уровне стран и международных организаций в части разработки и реализации национальных стратегий и планов по УГЗ (Steurer et al., 2007). Принятие стратегии или национального плана действий по УГЗ во многих исследованиях называется одним из важнейших инструментов и одновременно драйверов внедрения УГЗ (Brammer & Walker, 2011; Michelsen & de Boer, 2009; etc.). Тем не менее далеко не всегда принятие национального плана УГЗ или стратегии означает, что УГЗ применяются на практике (Michelsen & de Boer, 2009; UNEP, 2013).

К факторам, препятствующим УГЗ, относят: бюджетные ограничения; отсутствие квалификации закупщиков и поставщиков; отсутствие информации о возможностях рынка и о требованиях к продукции; отсутствие поддержки высшего руководства, отсутствие четких указаний; наличие правовой проблемы – многие заказчики считают, что применение УГЗ противоречит закону (Brammer & Walker, 2011; Steurer et al., 2007; Michelsen & de Boer, 2009). Эксперты UNEP также выявили другие барьеры: отсутствие понимания сути устойчивой продукции; цена часто является главным критерием отбора заявок; недостаточное предложение товаров и услуг, отвечающих требованиям устойчивости; общая система государственных закупок не готова для внедрения УГЗ; неуверенность в качестве закупаемой в УГЗ продукции; сложности и затратность проведения контроля и аудита (Sustainable Public Procurement..., 2013).

Правовое регулирование УГЗ

Политическая воля и правовое регулирование являются основными условиями применения государством УГЗ, так как обеспечивают легитимность и поддерживают идею реализации УГЗ на практике. В ряде стран (Великобритания, Норвегия, Дания, Австралия) идея УГЗ изначально была принята на политическом уровне, поддержана со стороны власти на самом раннем этапе разработки программ УГЗ, что было зафиксировано в регулирующем государственных закупки законодательстве. Это обеспечило правовую легитимность УГЗ и определило четкие правила действия как политиков, так и закупщиков. В других странах (Германия, Австрия, Франция и Швейцария) идея внедрения УГЗ исходила из существующих национальных планов и программ, таких как национальные планы по достижению устойчивого развития, из экологических программ по сокращению выбросов домохозяйств и транспорта, инициатив по развитию экологических технологий, программ поддержки производства малого бизнеса и т.п. То есть здесь идея УГЗ не являлась первичной, но была принята как механизм реализации других существующих стратегических программ и планов. В этом

случае законодательство об УГЗ отдельно не создавалось, но интегрировалось в правовые акты, регулирующие другие сферы – природоохранную, сферу социальной защиты, поддержки инноваций и т.п.

В любом случае, полноценно реализовать УГЗ можно только при наличии соответствующей правовой базы. И если правовое регулирование УГЗ может начинаться с регулирования отдельных вопросов экологической и социальной политики, то постепенно УГЗ должно стать привычным делом, реализовываться на постоянной основе, интегрироваться в правила финансовой сферы и в итоге должно быть зафиксировано в национальном законодательстве по государственным закупкам.

Правовое регулирование УГЗ осуществляется на разных уровнях (табл. 2). На международном уровне вопросы госзакупок регулирует Соглашение по государственным закупкам ВТО. Оно не является обязательным для всех стран – членов ВТО и распространяется только на те страны, которые присоединились к этому соглашению. Соглашение ВТО не затрагивает УГЗ напрямую, в то же время отдельные нормы о технических требованиях к продукции, требованиях к поставщикам позволяют применять экологически благожелательные требования. Также странам – участникам Соглашения не запрещено устанавливать свои более конкретные нормы для соблюдения аспектов экологичности и социальной ответственности в своих национальных нормах по закупкам. В то же время следует отметить, что Соглашение не дает возможности применения такой меры, как поддержка национальных (отечественных) поставщиков, так как провозглашает принцип открытости и равных возможностей для поставщиков всех стран – участников Соглашения (Revised Agreement on Government Procurement, 2014).

Таблица 2

Правовое регулирование устойчивых закупок

Международный	Соглашение по правительственным закупкам ВТО. Конвенция МОТ. Рамочная конвенция ООН по изменению климата. Модельный закон ЮНСИТРАЛ
Наднациональный региональный	Директивы и другие правовые акты ЕС. Акты и соглашения NAFTA (Североамериканское соглашение о свободной торговле). Соглашения и акты Таможенного союза
Национальный	Конституция. Законодательство по государственным закупкам. Законодательство по охране окружающей среды и других сопряженных отраслей. Административное право
	Национальные УГЗ-программы. Руководство по УГЗ. Программы по наращиванию потенциала в УГЗ
Субнациональный	Региональные, муниципальные программы УГЗ

Источники: Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report, 2013.

Законодательство ЕС является одним из самых всеобъемлющих в части регулирования «зеленых» закупок. Экологический аспект в ЕС является доминирующим в части устойчивых закупок, в отличие стран Африки, где устойчивые закупки больше включают социальные аспекты, направленные на поддержку социально уязвимых групп населения. Концепция «устойчивого развития» была зафиксирована в Амстердамском соглашении в 1997 г. Стратегия устойчивого развития в странах Европы была принята на заседании Европейского Совета в Геттенбурге в 2001 г., что сделало обязательным учет экологических целей в экономической политике европейских стран. Программа действий по защите окружающей среды 2001 г. (СОМ, 2001) определила ряд областей, где требовалось первостепенное вмешательство, – это проблемы изменения климата, охраны окружающей среды, здоровья и качества жизни, рационального использования природных ресурсов и решение вопросов с утилизацией отходов. Позже было принято решение о рациональности применения подхода стоимости жизненного цикла во избежание негативного воздействия на окружающую среду при переходе от одной стадии цикла к другой. В 2008 г. Европейской Комиссией был принят документ *COM (2008)400 Communication Public Procurement for a Better Environment*, целью которого была разработка руководства того, как уменьшить воздействие на окружающую среду в процессе потребления для нужд госсектора и как использовать «зеленые» закупки для стимулирования инноваций в сфере охраны окружающей среды при производстве товаров, работ и услуг. На европейском уровне Комиссия установила цель, что к 2010 г. 50% всех госзакупок в Европе должны осуществляться с учетом принципов экологичности (быть «зелеными») (СОМ, 2008). В развитие данных политических документов были также разработаны критерии для оценки эффективности применения принципов устойчивости (экологичности, социальной ответственности) в деятельности государственных закупщиков.

Правовой основой УГЗ в Европейском Союзе являются Директива 2014/25/ЕС о закупке коммунальных услуг, энергетики, транспорта и почтовых услуг и Директива 2014/24/ЕС, регулирующая правила государственных закупок товаров, работ и услуг. Данные директивы, также как и Директивы 2004 года, содержат конкретные указания на возможности включения экологических требований и критериев в процесс закупок. В Директиве 2014/24/ЕС говорится, о том, что государственные закупки являются одним из рыночных инструментов достижения разумного, устойчивого развития, обеспечивающим наиболее эффективное использование общественных средств. Директивы предусматривают включение экологических, социальных требований и требований по охране труда в процедуры закупки. Данные требования могут также применяться как критерии при определении победившей заявки.

В Директиве прямо зафиксировано, что правила закупок не должны препятствовать введению и применению мер, необходимых для защиты жизни, общественной этики, общественной безопасности, здоровья людей и животных, сохранения растений и других природоохранных мероприятий с целью устойчивого развития.

Государственные закупки должны стимулировать инновации, «покупка инновационных товаров, работ и услуг играет ключевую роль в повышении эффективности и качества государственных услуг при решении социальных задач. Это способствует достижению максимальной отдачи от государственных средств, а также получению более широких экономических, экологических и социальных выгод с точки зрения генерирования новых идей, их воплощения в инновационные товары и услуги, способствуя тем самым устойчивому развитию» (Directive2014/24/EU). Директивы также предусматривают возможность создания инновационного партнерства между государственным заказчиком и поставщиком для разработки и производства инновационной продукции. Правила закупок ЕС предусматривают поддержку малого и среднего бизнеса, применение экомаркировок, использование стоимости жизненного цикла продукции.

Таким образом, Директивы не просто предлагают, а обязывают закупающие органы применять требования и условия устойчивых закупок. Положения Директив европейские страны учитывают в своих национальных актах по госзакупкам.

Необходимо отметить, что помимо указанных Директив в ЕС существует ряд других актов, регулирующих закупки, которые также влияют на то, как должны применяться УГЗ. В ряде договоров ЕС¹¹ закреплены как основные принципы свободного движения товаров, услуг, капитала, людей, запрет на дискриминацию по национальному признаку, так и конкретные принципы, применяемые в государственных закупках. Это принципы прозрачности, равенства, соразмерности и взаимного признания. Они имеют более широкое применение, чем Директивы, так как действуют при закупках на любые суммы, тогда как нормы Директив распространяются на закупки выше пороговых сумм и государственные закупщики обязаны применять эти принципы во всех областях закупок.

Кроме того, в ЕС разработали различного рода методические материалы, которые призваны помочь заказчикам применять УГЗ. Одним из таких удобных инструментов является разработанный список экологических критериев, которые рекомендовано применять при осуществлении госзакупок. Это как требования к продукции, так и собственно критерии присуждения контракта. Они сформулированы для 21 товарной группы¹².

Во Франции в 2006 г. Кодекс о государственных закупках был дополнен рядом статей, касающихся УГЗ (The Impacts of Sustainable Public Procurement, 2012), где рассматриваются вопросы:

- оценки потребностей в зависимости от наличия инновационных решений;
- включения параметров устойчивости в технические спецификации;
- определения субъектов малого предпринимательства в качестве основных подрядчиков;
- возможности заключения контрактов с предприятиями, в которых работают исключительно инвалиды.

Внесенные в законодательство изменения позволили, в частности, успешно реализовать проект по внедрению УГЗ, в рамках которого мини-

стерство образования осуществляло закупку восстановленных картриджей у предприятий, сотрудниками которых являются инвалиды. В ходе данного проекта было снижено негативное воздействие на окружающую среду, в том числе сокращены объемы отходов, снижены расходы на закупку, а также оказано содействие в развитии предприятий, чьи сотрудники являются инвалидами.

В Стратегии устойчивого развития в 2005 г. правительство Великобритании заявило об амбициозной цели стать лидером по устойчивым закупкам к 2009 г. Понимая, что этой цели не достичь в одиночку, департаментом по охране окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства совместно с министерством финансов была создана Целевая группа по устойчивым закупкам (*The Sustainable Procurement Task Force (SPTF)*), ставшая лидером по устойчивым закупкам и сторонником частного сектора в части устойчивого развития. В итоге к 2006 г. был разработан Национальный план действий по обеспечению развития устойчивых закупок в Великобритании «Закупая будущее» (*Procuring the Future, 2006*). Данный план отражает принципы, заложенные в Стратегии устойчивого развития и в существующих европейских национальных правовых актах, регулирующих государственные закупки. Данный план действий определяет, как учитывать принципы и механизмы устойчивого развития в государственных закупках и в инвестиционных соглашениях во всех органах власти Великобритании. Эти правила направлены на достижение следующих задач: (1) минимизировать неблагоприятные экологические последствия при строительстве и обслуживании правительственных и общественных зданий; (2) способствовать более эффективному использованию государственных ресурсов; (3) стимулировать рынок на развитие инноваций и производство продукции с более эффективным учетом стоимости и принципов устойчивости для всех покупателей; (3) стать примером для бизнеса и общественности и показать, что правительство и государственный сектор в большой мере способствует устойчивому развитию.

Вместе с тем в Плане действий говорится о необходимости: сотрудничать с ключевыми организациями, которые уже активно работают в сфере устойчивых закупок; поддерживать связь с Секретариатом Европейской Комиссии и ОЭСР в их работе над созданием национальных планов по устойчивым «зеленым» закупкам; взаимодействовать с крупными игроками в государственном секторе, поставщиками и бизнесом Великобритании, чтобы обеспечить широкую поддержку предлагаемым действиям. В Плане действий из существующих в Великобритании 174 сфер закупаемой государством продукции было выделено 10 приоритетных сфер, закупка которых требует первостепенного применения принципов устойчивости.

Таким образом, в Великобритании, также как и в других европейских странах, принципы и правила УГЗ определены в различного рода политических актах и интегрированы в национальные правовые акты по государственным закупкам.

В Китае не существует отдельного законодательства по УГЗ. Однако в законе о государственных закупках 2002 г. говорится, что закупки должны

быть направлены на осуществление государственных целей по достижению экономии и социального развития, включая сохранение окружающей среды, поддержку слаборазвитых районов, содействие развитию малых предприятий и рост благосостояния населения, но не ограничиваться ими. Под защитой окружающей среды понимается, что государственные закупки должны способствовать улучшению экологической обстановки при производстве продукции, а правительственные закупки должны проводиться в соответствии с задачами защиты окружающей среды. Это означает, что государство не может покупать продукцию у корпораций, работа которых приводит к негативным экологическим последствиям (Qiao, Wang, 2011).

Государственные закупщики должны включить требования о защите окружающей среды, стимулируя и поддерживая производителей, соблюдающих эти требования, давая им возможность заключить контракты на поставку продукции в рамках госзакупок. Китайское правительство выбрало приоритетом строительство экологически чистого общества. В закупках сделан акцент на экономию ресурсов, что выражается в приобретении энергоэффективной, водосберегающей продукции и применении экомаркировок. В дополнение к закону был принят перечень энергосберегающих товаров, который содержал около 30 тыс. товаров из 28 товарных групп, производимых 600 предприятиями (данные за 2012 г.). Для заказчиков было обязательным приобретение минимум восьми товаров из указанных категорий. Принципы «зеленых» закупок активно применялись при подготовке олимпиады в Пекине.

В Бразилии государственные закупки регулируются законом о госзакупках. Кроме того, существует указ, стимулирующий государственных заказчиков закупать продукцию у отечественных производителей. Это требование распространяется на все государственные органы, государственные предприятия и государственные университеты. В список продукции попадают компьютеры, телекоммуникационное оборудование, микроэлектроника, программное обеспечение и сопутствующие услуги. Также, в связи с тем, что у Бразилии существуют международные обязательства в части экологической безопасности, в стране принят ряд регулирующих данные вопросы президентских указов, в соответствии с которыми введен запрет на покупку озоноразрушающих веществ и нелегальной древесины из района Амазонки. Законом о госзакупках предусматривается возможность применения экологических требований к продукции, а также экологических критериев при выборе поставщика. Как видим, Бразилия активно применяет УГЗ (Perera, Chowdhury and Goswami, 2007).

Исходя из анализа международного опыта, можно сделать вывод, что создание правовой базы для внедрения УГЗ в государствах происходит по-разному, однако чаще всего правила УГЗ интегрируются в законодательство по госзакупкам и в природоохранное право. На межгосударственном (ЕС) и государственном уровне регулирование УГЗ осуществляется путем принятия стратегических (политических) документов и правовых актов, регулирующих вопросы внедрения УГЗ.

Заключение

Государственные закупки в силу своих особенностей (большие объемы закупок, властные полномочия государства) являются одним из механизмов устойчивого развития. Совмещая элементы экономической эффективности, социальной защищенности и экологической безопасности, закупки решают задачи устойчивого развития.

УГЗ как механизм реализации политики устойчивого развития получают все большее распространение. О необходимости и возможности внедрения устойчивых государственных закупок свидетельствует наличие национальных и межнациональных программ внедрения УГЗ, а также опыт стран, которые уже успешно внедряют УГЗ. Устойчивые закупки применяются как в развитых, так и в развивающихся странах, при этом степень внедрения и опыт применения УГЗ в разных странах различен и обусловлен национальными особенностями и государственной политикой. Некоторые страны применяют УГЗ на уровне федерации или страны в целом, другие страны осуществляют УГЗ на локальном муниципальном уровне; в одних странах принципы УГЗ применяются при закупке отдельных групп товаров, в других странах УГЗ вводятся комплексно и распространяются на широкий спектр продукции. Страны применяют достаточно стандартный набор инструментов, разработанных международными программами и адаптированных на национальном уровне. Одни инструменты более популярны, другие – менее. Что определяет предпочтение в выборе тех или иных инструментов, требует дополнительного исследования.

Общими для всех стран являются факторы, способствующие и препятствующие внедрению УГЗ. При этом главными факторами, благоприятствующими внедрению УГЗ, являются наличие политической воли, высокого уровня понимания важности УГЗ, наличие национальных стратегий и программ по УГЗ, оказание качественной информационной помощи государственным заказчикам, разработка руководств и методических материалов, вовлечение в процесс внедрения УГЗ бизнеса и НКО. Барьерами внедрения УГЗ единогласно называют отсутствие заинтересованности руководства высшего звена, недостаток профессиональных знаний заказчиков и опасения, что УГЗ более затратные, чем обычные закупки.

Правовое регулирование устойчивых закупок осуществляется на нескольких уровнях – международном, наднациональном, национальном и местном. Международные и наднациональные акты задают ориентиры и регулируют ключевые вопросы закупок, экологии и социальной стабильности. На национальном уровне регулирование УГЗ в разных странах осуществляется по-разному. Анализ показал, что отдельное законодательство, регулирующее УГЗ, может не создаваться, при этом необходимые для применения нормы интегрируются в существующие правовые акты, регулирующие государственные закупки, либо в природоохранное законодательство. Другой вариант: основы УГЗ прописываются в отдельной программе, после чего фиксируются в закупочном законодательстве.

Определение существующих в мировой практике механизмов имплементации принципов устойчивости в процедуры государственных закупок позволит более прицельно анализировать российские правовые акты и прогнозировать, с помощью каких методов и приемов государственные заказчики могут внедрять устойчивые закупки даже без прямого правового регулирования данного явления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Казакова Е.Д. Внедрение концепции экологически чистых государственных закупок в Федеральную контрактную систему России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 3. – С. 173–187.
2. Arrowsmith S. Public Procurement as an Instrument of Policy and the Impact of Market Liberalisation // *Law Quarterly Review*. 1995. Vol. 111. P. 235–284.
3. Brammer S. Walker H. Sustainable Procurement in the Public Sector: An International Comparative Study // *International Journal of Operations & Production Management*. 2011. Vol. 31. N. 4. P. 452–476.
4. COM (2001) 264 final. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. 2001. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:EN:PDF> (дата обращения: 07.07.2016).
5. COM (2008) 400. Public procurement for a better environment. 2008. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_policy_en.htm (дата обращения: 07.07.2016).
6. Fox T., Ward H., Howard B. Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study. The World Bank. 2002. URL: <http://pubs.iied.org/pdfs/16017IIED.pdf> (дата обращения: 08.07.2016).
7. Langhelle O. Sustainable Development: Exploring our Common Future // *International Political Science Review*. 1999. Vol. 20. P. 49–129.
8. Michelsen O., de Boer L. Green Procurement in Norway; a Survey of Practices at the Municipal and County Level // *Journal of Environmental Management*. 2009. N 91. P. 160–167.
9. Murray G. Effects of a Green Purchasing Strategy: The Case of Belfast City Council // *Supply Chain Management: An International Journal*. 2000. Vol. 5. N 1. P. 37–44.
10. Murray G. Improving the Validity Of Public Procurement Research // *International Journal of Public Sector Management*. 2009. Vol. 22. N 2. P. 91–103.
11. Naija L., Warren G. Procurement for Sustainable Local Economic Development // *International Journal of Public Sector Management*. 2012. Vol. 25. N 2. P. 133–153.

12. Perera O., Chowdhury N., Goswami A. State of Play in Sustainable Public Procurement. International Institute for Sustainable Development (IISD) and The Energy and Resources Institute (TERI). Manitoba. 2007.
13. Perera O., Morton B., Perfrement T. Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Question of Value. International Institute for Sustainable Development. 2009.
14. Preuss L. Addressing Sustainable Development Through Public Procurement: The Case of Local Government // Supply Chain Management. 2009. Vol. 14. N. 3. P. 213–224.
15. Procurement & Public-Private Partnerships. Strategic Government Spending for Sustainable Development. International Institute for Sustainable Development. URL: <http://www.iisd.org/procurement> (дата обращения: 03.03.2015).
16. Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. Department for Environment, Food and Rural Affairs UK. London, 2006. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69417/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf (дата обращения: 07.07.2016).
17. Public Procurement Indicators. 2014. URL: <http://ec.europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?QueryText=public+procurement+indicators+2014&sbtSearch=Search&swlang=en> (дата обращения: 07.07.2016).
18. Qiao Y., Wang C. Issues and Challenges in Implementing China's Green Public Procurement Program // Journal of Environmental Protection. 2011. N. 2. P. 1034–1045.
19. Qiao Y., Thai K., Cummings G. State and Local Procurement Preferences: A Survey // Journal of Public Procurement. 2009. Vol. 9. N. 3–4. P. 371–410.
20. Reinhart F. Sustainability and the Firm // Interfaces. 2000. Vol. 30. N. 2. P. 26–41.
21. Revised Agreement on Government Procurement. World Trade Organization, 2014. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm (дата обращения: 07.07.2016).
22. Snider K., Rendon R. Public Procurement Policy: Implications for Theory and Practice // Journal of Public Procurement. 2008. Vol. 8. N. 3. P. 310–333.
23. Status Assessment Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement. URL: <http://mtf.iclei-europe.org/welcome/> (дата обращения: 07.07.2016).
24. Steurer et al. Sustainable Public Procurement in EU Member States: Overview of Government Initiatives and Selected Cases Final Report to the EU High-Level Group on CSR. Research Institute for Managing Sustainability, 2007. URL: http://sustainability.eu/pdf/csr/policies/Sustainable%20Public%20Procurement%20in%20EU%20Member%20States_Final%20Report.pdf (дата обращения: 08.07.2016).
25. Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report. UNEP. 2013. URL: [http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP_Full_Report_Dec2013_v2%20NEW%20\(2\).pdf](http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP_Full_Report_Dec2013_v2%20NEW%20(2).pdf) (дата обращения: 08.07.2016).
26. Thai K. Public Procurement Re-examined // Journal of Public Procurement. 2001. Vol. 1. N. 1. P. 9–50.
27. The Impact of Sustainable Public Procurement. UNEP. Paris. 2012. URL: <http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/StudyonImpactsofSPP.pdf> (дата обращения: 08.07.2016).
28. Walker H., Brammer S. Sustainable Procurement in the United Kingdom Public Sector // Supply Chain Management: An International Journal. 2009. Vol. 14. N. 2. P. 128–137.
29. Weybrecht G. The Sustainable MBA: The Manager's Guide to Green Business. Wiley, Chichester. 2010.

СПИСОК ДОКУМЕНТОВ

1. Будущее, которого мы хотим. Конференция ООН по устойчивому развитию РИО+20. 2012. URL: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-1-1_russian.pdf.pdf (дата обращения: 07.07.2016).
2. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 году. Министерство экономического развития Российской Федерации. 2016. URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depfks/44/20160217> (дата обращения: 07.07.2016).
3. Конвенция по окружающей среде и развитию. Повестка дня на XXI век. 1992, Рио-де-Жанейро. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21 (дата обращения: 02.05.2016).
4. Наше общее будущее. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. 1987. URL: <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (дата обращения: 03.03.2013).
5. О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 № 440. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102040449> (дата обращения: 20.01.2016).
6. Резолюция 2. План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию ООН. Йоханнесбург, 2002. URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wssd.pdf (дата обращения: 07.07.2016).
7. Руководство по внедрению устойчивых государственных закупок. Программа ООН по окружающей среде. Париж, 2012. URL: http://ecounion.ru/wp-content/uploads/2014/04/UNEP_Implementation_Guidelines_RUS.pdf (дата обращения: 06.07.2016).
8. Руководство. Инструкция по устойчивым рентабельным государственным закупкам. Procura+, ICLEI. Фрейбург, 2007. URL: <http://www.analitika.kz/images/procura.pdf> (дата обращения: 11.07.2016).
9. 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. European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0024> (дата обращения: 11.07.2016).
10. Directive 2014/25/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC. European Union. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0243_01 (дата обращения: 11.07.2016).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В мировой практике помимо термина «устойчивые государственные закупки» применяют другие термины, обозначающие такого рода закупки: зеленые закупки (Green public procurement), экологически предпочтительные закупки (Environmentally Preferable Procurement), социально ответственные закупки (Socially Responsible Procurement), ответственные закупки (Responsible Procurement), этические закупки (Ethical Procurement).
- ² В исследовании Программы ООН по охране окружающей среды (United National Environmental Program – UNEP) 2013 г (Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report, 2013) принимали участие 43 страны разных континентов, разного уровня экономического развития, в которых существуют органы, занимающиеся внедрением УГЗ, и разработаны национальные стратегии или планы по внедрению УГЗ.
- ³ Сайт UNEP <http://www.unep.org/resourceefficiency/Society/CommunicationandEducation/tabid/55550/Default.aspx>
- ⁴ Сайт Марракешской рабочей группы по устойчивым закупкам <http://esa.un.org/marrakechprocess/tfsuspubproc.shtml>
- ⁵ Сайт IGPN <http://www.igpn.org>
- ⁶ Сайт ICLEI <http://www.iclei.org>
- ⁷ Сайт EUGPP http://ec.europa.eu/environment/gpp/international_policy_en.htm
- ⁸ Сайт NAGPI <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=25526>
- ⁹ В исследовании приняли участие 20 стран Западной и Восточной Европы, Южной и Северной Америки, а также Австралия, Южная Африка, Китай и Япония.
- ¹⁰ Рейтинг составлен UNEP на основе ответов закупщиков разных стран, которым было предложено назвать страны-лидеры в сфере УГЗ (2013).
- ¹¹ Договор о функционировании Европейского Союза; Договор о Европейском Союзе; Договор об учреждении Европейского сообщества (The Treaty on the Functioning of the European Union, the Treaty on the European Union and, formerly, the Treaty establishing the European Community).
- ¹² http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Shadrina Elena V.

PhD in Economics, Associate professor at the Management Department,
Lead Research Associate, Centre for Public Private Interaction, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
38 Studencheskaya Str., Perm 614070, Russian Federation.
E-mail: evshadrina@hse.ru

Romodina Irina V.

Junior Research Associate at the Centre for Public Private Interaction, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
38 Studencheskaya Str., Perm 614070, Russian Federation.
E-mail: iromodina@hse.ru

Abstract

Sustainable public procurement (SPP) is a process of purchasing goods, services, works and utilities for public needs in a way that ensures benefits not only to the organization, but also to society and the economy, whilst minimizes damage to the environment. SPP can be part of the overall mechanism of sustainable development. The purpose of this paper is to investigate how SPP can contribute to sustainable development, what is the legal framework for it, what factors promote and inhibit SPP, how SPP can be implemented in practice. By analyzing regulatory legal acts, the international SPP experience, a large body of international academic research and reports of international organizations involved in the promotion of SPP, we advance two key features that make public procurement an effective mechanism of sustainable development: (1) the scale of public procurement and (2) the power and authority of procurement bodies. We distinguish between several different schemes of legal support of SPP. The main drivers of SPP are leadership, clarity of strategies and plans that articulate SPP goals, the legislative support of the SPP process, and the information support of procurement specialists. Our review of international experience in SPP is expected to contribute to a more vigorous implementation of SPP by procurement authorities.

Keywords: public procurement; sustainable development; sustainable public procurement.

Citation: Shadrina, E.V. & Romodina, I.V. (2017). Gosudarstvennye zakupki dlya ustoychivogo razvitiya: Mezhdunarodnyi opyt [Sustainable Public Procurement: International Experience]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 149–172 (in Russian).

REFERENCES

1. Kazakova E.D. (2012). Vnedrenie kontseptsii ekologicheskii chistykh gosudarstvennykh zakupok v Federal'nyu kontraktnuyu sistemu Rossii [Introduction of the Ecologically Clean State Purchases Concept into the Federal Contract System of Russia]. *Public Administration Issue*, no 3, pp. 173–187.

2. Arrowsmith, S. (1995). Public Procurement as an Instrument of Policy and the Impact of Market Liberalisation. *Law Quarterly Review*, no 111, pp. 235–284.
3. Brammer S. & Walker H. (2011). Sustainable Procurement in the Public Sector: An International Comparative Study. *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 31, no 4, pp. 452–476.
4. COM (2001) 264 final. *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. Available: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:EN:PDF> (accessed: 7 July, 2016).
5. COM (2008) 400. *Public Procurement for a Better Environment*. Available: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_policy_en.htm (accessed: 7 July, 2016).
6. Fox, T., Ward, H. & Howard, B. (2002). *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study*. The World Bank. Available: <http://pubs.iied.org/pdfs/16017IIED.pdf> (accessed: 08.07.2016).
7. Langhelle, O. (1999). Sustainable development: exploring our common future. *International Political Science Review*, no 20, pp. 129–49.
8. Michelsen, O. & de Boer, L. (2009). Green Procurement in Norway; a Survey of Practices at the Municipal and County Level. *Journal of Environmental Management*, no 91, pp. 160–167.
9. Murray, G. (2000). Effects of a Green Purchasing Strategy: the Case of Belfast City Council. *Supply Chain Management: An International Journal*, vol. 5, no 1, pp. 37–44.
10. Murray, G. (2009). Improving the Validity of Public Procurement Research. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 22, no 2, pp. 91–103.
11. Naija, L. & Warren, G. (2012). Procurement for Sustainable Local Economic Development. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 25, no. 2, pp. 133–153.
12. Perera, O., Chowdhury, N. & Goswami, A. (2007). *State of Play in Sustainable Public Procurement*. International Institute for Sustainable Development (IISD) and The Energy and Resources Institute (TERI). Manitoba.
13. Perera, O., Morton, B. & Perfrement, T. (2009). *Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Question of Value*. International Institute for Sustainable Development.
14. Preuss, L. (2009). Addressing Sustainable Development through Public Procurement: The Case of Local Government. *Supply Chain Management*, vol. 14, no 3, pp. 213–224.
15. *Procurement & Public-Private Partnerships. Strategic Government Spending for Sustainable Development*. International Institute for Sustainable Development. Available: <http://www.iisd.org/procurement> (accessed: 3 March, 2015).
16. *Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force*. Department for Environment, Food and Rural Affairs UK. London, 2006. Available: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69417/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf (accessed: 7 July, 2016).
17. *Public Procurement Indicators*. 2014. Available: <http://ec.europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?QueryText=public+procurement+indicators+2014&sbtSearch=Search&swlang=en> (accessed: 7 July, 2016).
18. Qiao, Y. & Wang, C. (2011). Issues and Challenges in Implementing China's Green Public Procurement Program. *Journal of Environmental Protection*, no 2, pp. 1034–1045.

19. Qiao, Y., Thai, K. & Cummings, G. (2009). State and Local Procurement Preferences: a Survey. *Journal of Public Procurement*, vol. 9, no 3–4, pp. 371–410.
20. Reinhart, F. (2000). Sustainability and the firm. *Interfaces*, vol. 30, no 2, pp. 26–41.
21. *Revised Agreement on Government Procurement*. World Trade Organization, 2014. Available: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm (accessed: 7 July, 2016).
22. Snider, K. & Rendon, R. (2008). Public Procurement Policy: Implications for Theory and Practice. *Journal of Public Procurement*, vol. 8, no 3, pp. 310–333.
23. *Status Assessment Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement*. Available: <http://mtf.iclei-europe.org/welcome/> (accessed: 7 July, 2016).
24. Steurer, R. et al. (2007). *Sustainable Public Procurement in EU Member States: Overview of Government Initiatives and Selected Cases. Final Report to the EU High-Level Group on CSR*. Research Institute for Managing Sustainability. Available: http://sustainability.eu/pdf/csr/policies/Sustainable%20Public%20Procurement%20in%20EU%20Member%20States_Final%20Report.pdf (accessed: 8 July, 2016).
25. *Sustainable Public Procurement: A Global Review*. Final Report. UNEP, 2013. Available: [http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP_Full_Report_Dec2013_v2%20NEW%20\(2\).pdf](http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP_Full_Report_Dec2013_v2%20NEW%20(2).pdf) (accessed: 8 July, 2016).
26. Thai K. (2001). Public Procurement Re-examined. *Journal of Public Procurement*, vol. 1, no 1, pp. 9–50.
27. *The Impact of Sustainable Public Procurement*. UNEP, Paris. 2012. Available: <http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/StudyonImpactsofSPP.pdf> (accessed: 8 July, 2016).
28. Walker, H. & Brammer, S. (2009). Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, vol. 14, no 2, pp. 128–137.
29. Weybrecht, G. (2010). *The Sustainable MBA: The Manager's Guide to Green Business*. Wiley, Chichester.