



---

**Европейская экономическая комиссия****Комитет по инновационной деятельности,  
конкурентоспособности и  
государственно-частным партнерствам****Четырнадцатая сессия**

Женева, 2–4 июня 2021 года

Пункт 2 предварительной повестки дня

**Политика в области инновационной деятельности  
и конкурентоспособности****Восстановление по принципу «лучше, чем было»:  
осуществление закупок, способствующих усилению  
инноваций в интересах устойчивого развития**

Записка секретариата

**I. Введение**

1. В настоящей записке представлены надлежащая практика осуществления закупок, способствующих усилению инноваций (ЗУИ) в интересах устойчивого развития, и рекомендации политического характера по ним. В ее основу положены материалы заседания на тему «Восстановление по принципу "лучше, чем было": практика осуществления закупок, способствующих усилению инноваций в интересах устойчивого развития», которое было частью неофициальных консультаций Группы специалистов по политике в области инновационной деятельности и конкурентоспособности, проведенных в рамках одного из вебинаров 23 октября 2020 года<sup>1</sup>. В описании надлежащей практики и рекомендациях находит отражение и используется опыт всех участвующих групп заинтересованных сторон, в том числе национальных правительств и закупочных агентств, академических учреждений, делового сектора, аналитических центров, групп гражданского общества и международных организаций.

2. Инновации<sup>2</sup> имеют центральное значение для сдвига в направлении более устойчивого производства и потребления в период после КОВИД-19 и перехода к экономике замкнутого цикла. Возможности для формирования такой экономики создают новые технологии, дизайн продукции, цифровые платформы и инновационные бизнес-модели.

---

<sup>1</sup> С презентациями можно ознакомиться здесь.

<sup>2</sup> Инновации являются частью цели 9 ЦУР ООН «Индустриализация, инновации и инфраструктура», а также ключевым аспектом других ЦУР и относящимся к ним задач. См. <https://sdgs.un.org/goals>.



3. В Целях Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (ЦУР) признается наличие тесной связи между инновациями, устойчивым развитием и государственными закупками. Фактически в одной из задач ЦУР 12, посвященной ответственному потреблению и производству, основное внимание конкретно сосредоточено на «содействии обеспечению устойчивой практики государственных закупок в соответствии с национальными стратегиями и приоритетами»<sup>3</sup>.

4. Государственные закупки являются важной частью экономической деятельности, и в большинстве стран на нее приходится в среднем 10–15 процентов валового внутреннего продукта (ВВП)<sup>4</sup>. В дополнение к первичной функции приобретения товаров, работ и услуг разработчики политики во всем мире все чаще рассматривают государственные закупки в качестве важного инструмента для достижения более широких целей устойчивого развития и обеспечения восстановления по принципу «лучше, чем было» после пандемии КОВИД-19.

5. Государственные закупки при правильной стратегической поддержке со стороны политики могут стать ключевым средством активизации инновационной деятельности в интересах устойчивого развития. ЗУИ несут в себе потенциал для стимулирования широких экспериментов с новыми идеями и технологиями в государственном и частном секторе и достижения экономических, социальных и экологических целей.

6. В настоящей записке представлена общая характеристика роли ЗУИ в поддержке устойчивого развития и сдвиге экономики в сторону хозяйствования замкнутого цикла после пандемии КОВИД-19. После этого введения во втором разделе представлена концепция ЗУИ применительно к традиционным государственным закупкам и обращено внимание на ее стратегическую важность и потенциал; в третьем разделе исследуются центральные элементы концепции ЗУИ; в четвертом разделе изучается вопрос о том, как ЗУИ могут быть использованы для создания более продуктивной, устойчивой и жизнестойкой экономики после пандемии КОВИД-19. В пятом разделе рассматриваются проблемы внедрения ЗУИ, а в шестом — предлагаются рекомендации политического характера по четырем группам действий, направленным на успешное осуществление ЗУИ; в последнем разделе сформулированы выводы.

## II. Для чего нужны закупки, способствующие усилению инноваций

7. Государственные закупки — это процесс, посредством которого государственные органы, например правительственные ведомства, региональные и местные органы власти или органы, деятельность которых регулируется нормами публичного права, приобретают у компаний работы, товары или услуги<sup>5</sup>. Обеспечение правительством их предоставления имеет существенно важное значение.

8. Закупая инновационные товары, работы и услуги, правительства могут повысить продуктивность и устойчивость своей собственной деятельности и лучше обслуживать граждан и компании. Таким образом, закупки могут внести значительный вклад в инновации в государственном секторе. Это само по себе является важным соображением, поскольку на долю государственного сектора часто приходится от трети до половины ВВП, а товары, услуги и инфраструктура, которые он предоставляет, являются важнейшим вкладом в экономическую деятельность частного сектора<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> UN, Sustainable Development Goal 12, URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg12>.

<sup>4</sup> См. WTO, WTO and government procurement, URL: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gproc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm).

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/growth/index\\_en](http://ec.europa.eu/growth/index_en).

<sup>6</sup> ЕЭК ООН (2017 год), Инновации в государственном секторе, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк–Женева. <http://www.unece.org/index.php?id=47160>.

9. Вне рамок деятельности государственного сектора ЗУИ могут побуждать к осуществлению инноваций в частном секторе, предопределяя, например, формулировки спецификаций на востребованные товар или услугу, сигнализируя о существовании неудовлетворенных потребностей и облегчая взаимодействие между пользователями и производителями.

10. Государственные закупки могут обеспечить для инновационных продукта, услуги или процесса нахождение «ведущего клиента» или «ведущего рынка» благодаря крупным закупкам на ранней стадии<sup>7</sup>. Контракты на закупку также служат стимулом для разработчиков новых технологий, которые могут не получать поддержку за счет традиционных субсидий на НИОКР.

11. Разработчики политики могут использовать ЗУИ не только для стимулирования инноваций в целом, но и в интересах инноваций, ориентированных на конкретные задачи, т. е. для ориентации инноваций на те направления, которые помогают достичь широких экономических, социальных и экологических целей, включая переход к экономике замкнутого цикла и восстановление по принципу «лучше, чем было» после пандемии КОВИД-19.

12. ЗУИ рассматриваются и должны рассматриваться в качестве стратегического инструмента политики. Помогая правительствам лучше выполнять свои политические цели, хорошо управляемые государственные закупки напрямую способствуют повышению доверия со стороны общественности, улучшению благосостояния и созданию более процветающих и инклюзивных обществ<sup>8</sup>.

Таблица 1

**Для чего нужны закупки, способствующие усилению инноваций?**

*Преимущества, которые могут принести ЗУИ:*

Могут использоваться для **удовлетворения человеческих потребностей и/или решения общественных проблем**, которые соответственно еще не удовлетворены или не решены.

Могут **стимулировать и продвигать инновации**, создавая спрос на них и ориентируя рынок на инновационные решения.

Могут быть **стратегическим инструментом политики** для достижения экономических, социальных и экологических целей, включая формирование экономики замкнутого цикла.

*Источник: ЕЭК ООН.*

### III. Что такое ЗУИ и как они функционируют

13. ЗУИ можно определить как инструмент политики со стороны спроса, предназначением которого является удовлетворение человеческих потребностей и/или решение общественных проблем путем стимулирования новых решений в направлении неудовлетворенной политической потребности или нерешенной проблемы.

14. Согласно определению Европейской комиссии, под «инновационной закупкой» понимается любая закупка, которая имеет следующие характеристики: i) объектом покупки является процесс инновации — НИОКР с (частичными) результатами, и/или ii) объектом покупки служат результаты инноваций, созданных другими лицами (инновационные товары или услуги)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> OECD (2016) Public Procurement for Innovation. Good Practices and Strategies. OECD, Paris.

<sup>8</sup> Ibid. OECD.

<sup>9</sup> См. Innovation Procurement Platform, URL: <https://innovation-procurement.org/why-buy-innovation/>; European Commission, Commission notice: Guidance on Innovation Procurement, C (2018) 3051 final of 15 May 2018, URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3051-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. Дополнительные подробности см. ниже во вставке 2.

15. В первом случае государственный покупатель приобретает услуги по научным исследованиям и разработкам для продуктов, услуг или процессов, которые еще не существуют. Государственный покупатель побуждает предприятия и исследователей разрабатывать инновационные продукты, услуги или процессы в соответствии с указанной им потребностью. Во втором случае государственный покупатель выступает в качестве первопроходца и покупает продукт, услугу или процесс, которые являются новыми для соответствующего рынка и содержат в себе по существу новые характеристики.

16. ОЭСР определяет государственные закупки для инноваций как «любой вид практики государственных закупок (предкоммерческих или коммерческих), имеющих целью стимулирование инноваций за счет исследований и разработок и освоение рынком инновационных продуктов и услуг»<sup>10</sup>.

17. В одном из недавних исследований<sup>11</sup> ОЭСР сообщила, что в 36 процентах представленных случаев закупаемые товары или услуги были новыми или предназначались группе, которая ранее ими не пользовалась; в 30 процентах случаев инновация была связана с новыми подходами, использованными при разработке или поставке продукта, который существовал ранее. Остальные случаи связаны с инновациями в плане общения с пользователями или инновациями, связанными с реорганизацией работы учреждения.

18. Таким образом, ЗУИ подразумевают проведение тендера на поставку еще не существующих товаров, услуг или технологий, а также закупку лучших в своем классе существующих товаров, услуг, работ или технологий, которые являются новыми для государственного сектора или группы пользователей. Последнее особенно актуально для стран с переходной экономикой, которые зачастую еще не находятся на переднем крае глобальных технологий и могли бы добиться быстрого прогресса при разумных затратах, внедряя лучшие в своем классе существующие товары и услуги. Однако для закупки инноваций, которые еще не существуют, необходимы специализированные средства и процессы, требующие наличия руководящего и управленческого потенциала в государственном секторе (раздел IV ниже). Хотя это является проблемой для всех стран, данная потребность может быть особенно заметным сдерживающим фактором во многих странах с переходной экономикой.

19. Как закупка совершенно новых товаров и услуг, так и закупка лучших в своем классе существующих товаров и услуг требуют перехода от детального определения параметров к предоставлению экономическим операторам возможности предлагать решения в соответствии со стратегическими целями. Это требует гибкости основополагающей правовой базы по крайней мере по двум направлениям:

a) она должна давать возможность отбирать успешных претендентов исходя из общих затрат на закупаемые товар или услугу в течение всего жизненного цикла (которые могут быть ниже для лучших в своем классе товаров и услуг), а не только на основе самых низких первоначальных денежных затрат (которые у традиционных товаров и услуг обычно бывают ниже); и

b) она должна давать возможность формулировать спецификации на закупаемые товар или услугу исходя из функциональной точки зрения (например, обогрев офисного здания до 22 градусов при нулевых чистых выбросах парниковых газов), а не технической (например, установка центрального отопления на газе с заданной мощностью)<sup>12</sup>. Это позволяет различным участникам торгов конкурировать, предлагая либо совершенно новые, либо отвечающие спецификациям лучшие в своем классе существующие решения вместо того, чтобы ограничивать состав конкурентов теми, кто способен предложить заранее определенное существующее решение по низкой цене.

<sup>10</sup> OECD (2017) “Public Procurement for innovation: good practices and strategies”, OECD Public Governance Review.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Функциональные спецификации определяют, какие именно функциональные возможности должны обеспечиваться приобретаемыми товаром или услугой.

20. Закупки, направленные на стимулирование инноваций, которые являются глобально новыми (а не просто новыми для государственного сектора или страны), требуют наличия дополнительных инструментов политики для i) облегчения процесса выявления того, что находится в пределах технологических возможностей, и ii) поддержки необходимых НИОКР и разделения связанных с ними рисков.

21. Процесс выявления технологических возможностей может быть облегчен посредством так называемых конкурентных диалогов с отраслью, в которых агентство по государственным закупкам и соответствующие отраслевые игроки разъясняют друг другу, в чем именно заключается потребность, где находятся пределы того, что может обеспечить лучшая в своем классе существующая технология, а также перспективы разработки нового более высокого по уровню решения.

22. Помимо конкурентных диалогов, закупочные агентства могут также организовывать так называемые предкоммерческие закупки, объявляя тендеры на НИОКР, в результате которых могут быть получены доказательства реализуемости той или иной концепции или созданы прототипы возможных новых решений в ответ на неудовлетворенную потребность<sup>13</sup>.

23. Такие тендеры, как правило, бывают открыты не только для крупных сложившихся компаний, но и для стартапов и групп исследователей. Предкоммерческие закупки являются для правительства одним из способов i) (совместного) финансирования НИОКР в областях, имеющих решающее значение для достижения его стратегических целей, ii) разделения риска, связанного с такими передовыми НИОКР, с частным сектором и iii) стимулирования возможного выхода на рынок новых игроков.

24. Хотя победа в предкоммерческом тендере на закупку не дает никаких гарантий выигрыша тендера по подлежащему закупке фактическому товару или услуге, его результаты могут тем не менее оказаться полезными в других местах и, таким образом, положительно сказаться на экономике в целом.

Таблица 2

### Как ЗУИ стимулируют инновации и технологии

*ЗУИ стимулируют инновации и новые технологии с помощью следующих средств:*

<b>Конкурентные диалоги с промышленностью</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Прояснение того, в чем заключаются потребности</li> <li>• Определение границ лучших в своем классе существующих технологий</li> <li>• Изучение перспектив разработки новых более высоких по уровню решений</li> </ul>
<b>Предкоммерческие закупки</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Со)финансирование НИОКР в областях, имеющих решающее значение для достижения поставленных стратегических целей</li> <li>• Разделение риска в случае передовых НИОКР с частным сектором</li> <li>• Стимулирование возможного выхода на рынок новых игроков</li> </ul>

*Источник:* ЕЭК ООН, на основе определений Комиссии ЕС и ОЭСР.

<sup>13</sup> European Commission (2006) Pre-commercial Procurement. Public sector needs as a driver of innovation. European Commission, September 2006.

#### IV. ЗУИ и экономика замкнутого цикла<sup>14</sup>

25. Понятие «экономика замкнутого цикла» можно толковать широко как систему, в которой ценность товаров, материалов и ресурсов сохраняется в экономике максимально долго. То, что в традиционной линейной экономике считается отходами, в экономике замкнутого цикла становится активом или ресурсом. Она является восстановительной и регенеративной по своей структуре, укрепляет и сохраняет природный капитал, оптимизирует добычу ресурсов и сводит к минимуму системные риски за счет рационального использования запасов и управления возобновляемыми потоками<sup>15</sup>.

26. В экономике замкнутого цикла конечная цель заключается в том, чтобы устранить привязку глобального экономического роста к потреблению ресурсов, объем которых ограничен. Соответственно, в качестве системной парадигмы в ней предлагается объединение устойчивого производства и потребления.

27. Инновации уже стимулируют движение к экономике замкнутого цикла и моделям устойчивого потребления и производства. Появилось множество примеров новых технологий, процессов, услуг и бизнес-моделей, при которых жизненный цикл товаров планируется по-новому, начиная с их разработки, производства и использования и заканчивая удалением и рециркуляцией. Новые формы устойчивого потребления, подобные платформам совместного пользования, появляются в областях транспорта, жилья и других сферах<sup>16</sup>.

28. Благодаря техническому прогрессу создается больше путей для перехода к моделям экономики замкнутого цикла; многие из них позволяют более эффективно сотрудничать и обмениваться знаниями, лучше отслеживать перемещение материалов, улучшать дизайн товаров и совершенствовать материалы, а также активнее использовать возобновляемые источники энергии.

29. Однако в большей части региона ЕЭК переход к экономике замкнутого цикла еще находится на начальном этапе, и потенциал инновационной деятельности в плане обеспечения полностью устойчивого производства и потребления задействован далеко не в полной мере. Необходима более активная политическая поддержка, а государственные закупки могут быть одним из ключевых инструментов политики.

30. Правительства все чаще переходят к практике устойчивых государственных расходов и проводят соответствующую политику<sup>17</sup>. Посредством устойчивых государственных закупок (УГГ) правительства могут стимулировать достижение лучших экологических и социальных показателей продукции и формировать замкнутые циклы в своей экономике. В некоторых юрисдикциях в рамках более широкого подхода к обеспечению устойчивости (подробные определения этих понятий см. в таблице 3) отдельно рассматриваются экологичные государственные закупки и/или циркулярные государственные закупки.

31. План действий Европейского союза в области циклической экономики (2015 год)<sup>18</sup> признает государственные закупки в качестве движущей силы перехода к экономике замкнутого цикла, и в нем предусмотрены несколько действий, которые Европейская комиссия предпримет для содействия интеграции принципов экономики

<sup>14</sup> 69-я сессия Европейской экономической комиссии, проводимая 26–27 апреля 2021 года, посвящена теме «Экономика замкнутого цикла и устойчивое использование природных ресурсов».

<sup>15</sup> Определение, данное Фондом Эллен Макартур: <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/concept>.

<sup>16</sup> Группа специалистов ЕЭК ООН по политике в области инновационной деятельности и конкурентоспособности, программный документ «На пути к экономике замкнутого цикла: инновационная политика для устойчивого производства и потребления», 2017 год.

<sup>17</sup> UNEP, Building Circularity into Our Economies Through Sustainable Procurement, URL: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26599/circularity\\_procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26599/circularity_procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm).

замкнутого цикла в государственные закупки. Европейская комиссия определяет закупки замкнутого цикла как «процесс, посредством которого государственные органы закупают работы, товары или услуги, призванные способствовать формированию замкнутых энергетических и материальных циклов внутри производственно-сбытовых цепочек, минимизируя негативные воздействия на окружающую среду и образование отходов на протяжении всего их жизненного цикла, а в лучшем случае — не допуская их»<sup>19</sup>.

32. В 2013 году для ускорения перехода к экономике замкнутого цикла правительство Нидерландов издало циркуляр по закупкам «Зеленый договор». В этой программе приняли участие 45 государственных и частных сторон, которым была поставлена задача осуществить две инициативы по закупкам замкнутого цикла. За три года были реализованы 80 пилотных проектов по таким закупкам и проведен обмен информацией об извлеченных уроках. В результате этого правительство Нидерландов в изданной им «Дорожной карте по переходу к экономике замкнутого цикла» сделало особый акцент на закупках замкнутого цикла и учете расходов в течение всего жизненного цикла. Оно также обязалось увеличить к 2020 году долю таких закупок до 10 процентов<sup>20</sup>.

33. Применяя инструменты ЗУИ для продвижения и использования УГГ, государственные учреждения могут внести свой уникальный вклад в облегчение перехода к экономике замкнутого цикла<sup>21</sup>. Они могут обеспечить промышленным предприятиям реальные стимулы для разработки устойчивых технологий и товаров не только путем предоставления необходимого финансирования, но и посредством поощрения инноваций в этой области за счет:

- a) четкой привязки критериев оценки и потоков платежей к показателям результативности;
- b) формулирования условий тендеров с учетом предполагаемого воздействия, благодаря чему участники торгов имеют возможность придумывать различные решения для их выполнения;
- c) учета аспектов экономики замкнутого цикла в критериях закупок.

Таблица 3

**Устойчивые и экологичные закупки, закупки замкнутого цикла и закупки, способствующие усилению инноваций**

<b>Устойчивые государственные закупки</b>	Органы государственной власти стремятся покупать товары, услуги, работы и коммунальные объекты таким образом, чтобы обеспечивать эффективность затрат на протяжении всего их жизненного цикла с точки зрения получения преимуществ не только самими организациями, но и обществом и экономикой в целом, значительно снижая негативные воздействия на окружающую среду <sup>22</sup> .
<b>Экологичные государственные закупки</b>	Государственные органы стремятся покупать товары, услуги или работы, оказывающие на протяжении своего жизненного цикла меньшее влияние на окружающую среду по сравнению с другими товарами, услугами и работами с аналогичным первичным предназначением, которые могли бы быть приобретены при иных условиях <sup>23</sup> .

<sup>19</sup> European Commission, “Public Procurement for a circular economy – Good practice and Guidance”, 2017.

<sup>20</sup> [http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/eng\\_green\\_deal\\_circular\\_procurement\\_magazine.pdf](http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/eng_green_deal_circular_procurement_magazine.pdf).

<sup>21</sup> Liesbeth Casier, “The Three Challenges to Innovative Public Procurement”, IISD blog 2018.

<sup>22</sup> ЮНЕП, вышеприведенная сноска 16.

<sup>23</sup> European Commission, Green and Sustainable Public Procurement, URL: [https://ec.europa.eu/e;https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26599/circularity\\_procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=yenvironment/gpp/versus\\_en.htm](https://ec.europa.eu/e;https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26599/circularity_procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=yenvironment/gpp/versus_en.htm).

<b>Государственные закупки замкнутого цикла</b>	Государственные органы стремятся покупать товары, услуги или работы, которые способствуют формированию замкнутых энергетических и материальных циклов внутри производственно-сбытовых цепочек, минимизируя негативные воздействия на окружающую среду и образование отходов на протяжении всего их жизненного цикла, а в лучшем случае — не допуская их <sup>24</sup> .
<b>Закупки, способствующие усилению инноваций</b>	<p><i>1. Государственные органы приобретают процесс нововведения (НИОКР) с (частичными) результатами:</i> государственный покупатель покупает услуги по НИОКР для продуктов, услуг или процессов, которые еще не существуют. Государственный покупатель описывает свою потребность, побуждая предприятия и исследователей разрабатывать инновационные продукты, услуги или процессы для удовлетворения этой потребности.</p> <p><i>2. Государственные органы приобретают результаты нововведения, созданного другими лицами (инновационные товары или услуги):</i> государственный покупатель вместо покупки известной готовой продукции выступает в качестве первопроходца и покупает продукт, услугу или процесс, которые являются новыми для соответствующего рынка или государственного учреждения и содержат в себе существенно новые характеристики<sup>25</sup>.</p>

*Источник:* ЕЭК ООН, на основе определений ЮНЕП и Комиссии ЕС.

## V. Проблемы, связанные с ЗУИ

34. Недавнее обследование ОЭСР показывает, что ЗУИ поддерживают около 80 процентов ее государств-членов; 50 процентов разработали план действий по ЗУИ либо в рамках широкой национальной стратегии, либо в качестве отдельной целенаправленной инициативы. Меры по поддержке ЗУИ охватывают политические и правовые инструменты; всеобъемлющие программы, специально предназначенные для НИОКР, и специализированные финансовые инструменты<sup>26</sup>.

35. Например, инновационная программа «Строить в Канаде» помогает новаторам преодолевать «предкоммерческий разрыв», помогая им перенести свои инновации из лаборатории на рынок путем проведения испытаний в эксплуатационных условиях в правительственном секторе. В ее рамках предпринимателям с инновациями на предкоммерческой стадии в ходе открытого, прозрачного, конкурентного и справедливого процесса закупок присуждаются контракты для их тестирования внутри системы канадского федерального правительства.

36. В Ирландии статус национальной инновационной предкоммерческой инициативы по закупкам имеет «Исследование по инновациям малого бизнеса» (ИИМБ), которое нацелено на стимулирование инноваций во всех сегментах государственного сектора Ирландии посредством надежного взаимодействия с компаниями и организациями, обладающими богатым технологическим потенциалом.

37. Несмотря на примеры, подобные вышеупомянутым, ЗУИ сейчас используются в государственных закупках лишь частично: они охвачены в основном в странах с развитой экономикой. В странах с переходной и развивающейся экономикой

<sup>24</sup> European Commission, Public Procurement for a Circular Economy: Good Practice and Guidance, 2017, URL: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CP\\_European\\_Commission\\_Brochure\\_webversion\\_small.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CP_European_Commission_Brochure_webversion_small.pdf).

<sup>25</sup> Европейская комиссия, вышеприведенная сноска 24.

<sup>26</sup> ОЭСР, вышеприведенная сноска 11.

инновационные решения в сфере государственных услуг и поставок широкого распространения не получили.

38. Преимущества ЗУИ и их потенциальный эффект мультипликатора преимуществ не реализованы или реализованы не полностью, так как закупки все еще считаются многими административной функцией правительства. В результате значительная часть государственных закупок по-прежнему сильно ориентирована на соблюдение требований и не отличается большой инновационностью.

39. В качестве основных проблем, которые необходимо преодолеть, страны, в частности, признали неприятие риска и сопротивление переменам, отсутствие политического лидерства, отсутствие или неадекватность надежной нормативно-правовой базы, плохое управление и координацию, отсутствие финансовой поддержки и раздробленность<sup>27</sup>.

40. Хотя некоторые страны региона ЕЭК достаточно продвинулись в развитии своей правовой базы для ЗУИ, ее правильное применение сопряжено с несколькими проблемами, особенно с учетом того, что инновации сами по себе характеризуются рисками и неопределенностью. Проблемы, с которыми сталкиваются страны с переходной экономикой, являются даже еще более серьезными, особенно когда речь идет о потенциале в области руководства и управления.

41. К списку вышеупомянутых проблем добавляются сложности проведения конкурентного процесса по ЗУИ. Конкурентные диалоги требуют высокого уровня административного потенциала, знаний и навыков, и полностью их реализовать удалось лишь немногим странам. Это относится к управлению предкоммерческими закупками, конкурентным диалогам, фактическим закупкам инновационных товаров и услуг, а также к управлению контрактами на закупку на протяжении их жизненного цикла.

42. Государственные закупщики должны иметь возможность вести открытый диалог с потенциальными поставщиками, чтобы узнавать о наилучших доступных решениях. Вместе с тем государственные закупщики, опасаясь обвинений в коррупции, естественным образом не склонны идти на такой риск. Борьба с коррупцией и поддержание конкурентных и прозрачных процессов является одним из вызовов в процессе руководства при внедрении ЗУИ<sup>28</sup>.

43. Хотя тендеры на государственные закупки открыты для всех претендентов на участие, в том числе иностранных, иногда на практике конкуренция, как представляется, бывает незначительной, и большинство тендеров привлекают мало участников. МСП часто с трудом конкурируют за победу в государственных тендерах, и многие из них вообще не участвуют в них<sup>29</sup>.

44. Наконец, для закупки услуг, в отличие от товаров, и принятия решений о присуждении договоров на закупки услуг на основе учета затрат в течение всего жизненного цикла требуется наличие возможностей оценивать и контролировать исполнение закупочного договора на протяжении всего срока его действия и принимать меры по исправлению положения в случае его неудовлетворительного исполнения. Для этого необходимы измерительные системы и информационно-технологические средства. Надежные измерительные системы требуют точных данных и показателей и имеют важнейшее значение для оценки инновационных закупочных стратегий и повышения отдачи от инвестиций.

<sup>27</sup> OECD, "Public procurement for innovation: good practices and strategies" OECD 2017.

<sup>28</sup> Как было подчеркнуто экспертами на неофициальных консультациях ГС-ПИК в октябре 2020 года.

<sup>29</sup> Как было заявлено на неофициальных консультациях ГС-ПИК в октябре 2020 года.

Таблица 4  
**Проблемы, связанные с ЗУИ**

*Внедрение ЗУИ: проблемы, которые необходимо преодолеть*

<b>Лидерство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закупки рассматриваются многими как административная функция правительства</li> <li>• Значительная часть закупок ориентирована на соблюдение требований, а не на инновации</li> </ul>
<b>Институты и руководство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Отсутствие политического лидерства</li> <li>• Отсутствие надежной нормативно-правовой базы по ЗУИ</li> <li>• Неприятие риска и сопротивление переменам</li> <li>• Плохое управление и координация</li> <li>• Отсутствие финансовой поддержки и раздробленность</li> </ul>
<b>Управление</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Трудности в обеспечении конкурентного процесса</li> <li>• Плохие измерительные системы и ИТ-инструменты</li> <li>• Отсутствие возможностей для измерения и мониторинга результативности в течение всего срока действия договора о закупках</li> <li>• Неприятие риска и боязнь обвинений</li> </ul>
<b>Потенциал и квалификация</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Недостаточность административного потенциала</li> <li>• Отсутствие знаний и специфических навыков</li> <li>• Трудности в управлении предкоммерческими закупками и конкурентными диалогами</li> </ul>

*Источник:* ЕЭК ООН, на основе материалов ОЭСР, Комиссии ЕС, МИУР и результаты обсуждений, состоявшихся на совещаниях ГС-ПИК в 2020 году.

## VI. Подходы и рекомендации по вопросам политики

45. ЗУИ предъявляют высокие требования к руководству процессом, навыкам, требующимся в агентствах по закупкам, а также к учету рисков, которыми необходимо управлять.

46. ЗИУ могут быть использованы в качестве стратегического рычага политики. Если правительства желают внедрить ЗИУ, им следует рассмотреть вопрос об укреплении правовой базы государственных закупок как движущей силы инноваций и привести практику и процедуры государственных закупок в соответствие со стратегическими национальными приоритетами в области инноваций, устойчивого развития и обеспечения замкнутости производственно-технологических циклов.

47. Можно определить следующие четыре набора действий по успешной реализации ЗИУ:

- а) принятие стратегического подхода;
- б) рассмотрение и согласование правовых баз и спецификаций;
- в) формирование потенциала;
- г) укрепление сотрудничества и партнерских связей.

48. Тем не менее требуется адаптация к условиям и потребностям каждой отдельной страны.

## **A. Принятие стратегического подхода**

49. ЗУИ должен быть частью более широких национальных экологических и цифровых стратегий, связанных с инновациями, устойчивым развитием и продвижением экономики замкнутого цикла.

50. Необходимы четкий политический мандат, а также твердая политическая приверженность. ЗИУ необходимо рассматривать как ключевой и необходимый этап разработки и осуществления политики (т. е. этап формирования готовности к разделению риска). Их следует внедрять стратегическим образом в координации с участниками действий в других областях политики.

51. Правительственные структуры, размещающие запросы на закупки, должны научиться понимать рынок и четко определять свои собственные потребности в сотрудничестве с закупочными агентствами и в диалоге с деловым сектором. В процессе этого, в частности, можно проводить занятия по технологическому прогнозированию.

## **B. Рассмотрение и согласование правовых баз и спецификаций**

52. В правовой базе должны быть охвачены принципы прозрачности, эффективности затрат, добросовестной конкуренции и недискриминации. Они также должны давать закупочным агентствам возможность гибко подходить к учету экологических, циркулярно-экономических и социальных целей в качестве первоочередных при проведении тендеров на проекты и их оценке, а также закладывать основу для ЗУИ.

53. Одним из примеров надлежащей международной практики считается Директива ЕС о государственных закупках (2014 год). В ней в общих чертах описываются различные процедуры взаимодействия с участниками рынка, например конкурентный диалог и конкурентные процедуры с переговорами, а также предусматривается внедрение в практику инновационных партнерств для приобретения НИОКР и применения этих НИОКР с целью удовлетворения общественных нужд<sup>30</sup>.

54. Правовая база должна допускать присуждение тендерных контрактов на основе подхода, основанного на учете затрат в течение всего жизненного цикла, а не на основе самой низкой цены на закупаемые товар или услугу. Решения о государственных закупках, принимаемые на основе только цены приобретения или капитальных затрат, зачастую не в полной мере отражают реальные издержки для общества из-за неучета внешних факторов. В тех случаях, когда характер закупаемого товара или услуги требует долгосрочного взгляда на вещи, использование затрат жизненного цикла в качестве критерия для присуждения контракта должно стать обязательным, чтобы можно было противодействовать стимулам, часто встраиваемым в государственные бюджеты с целью сведения к минимуму текущих расходов.

55. Правовая база должна допускать использование в тендерах функциональных<sup>31</sup>, а не технических спецификаций критериев отбора (например, процентное снижение энергетических затрат здания) вместо указания на то, какой конкретный товар или услуга требуется для покупки (например, новая установка центрального отопления). Потенциальные поставщики могли бы, таким образом, предлагать инновационные решения, отвечающие спецификациям.

56. В случае невозможности организации инновационных тендерных процедур можно включать в число критериев для присуждения контрактов заранее определенные технические спецификации в отношении свойств, обеспечивающих замкнутость производственно-технологического цикла. Например, Европейская

<sup>30</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>.

<sup>31</sup> Функциональные спецификации определяют, какие именно функциональные возможности должны быть обеспечены благодаря приобретаемому товару или услуге.

комиссия с упором на аспекты, связанные с циркулярностью, создала критерии государственных закупок для более чем 20 групп товаров. Критерии разделяются на основные (подходящие для использования любым органом-заказчиком с целью решения проблемы воздействия на окружающую среду) и всеобъемлющие (призванные обеспечить закупку наилучших экологических продуктов, доступных на рынке)<sup>32</sup>.

57. В технические спецификации, поддерживающие закупки от предприятий с замкнутым хозяйственным циклом, можно включать положения, поощряющие экологичный дизайн продуктов и дизайн, подходящий для рециркуляции, расширенную ответственность производителя, предотвращение образования отходов, применение соответствующего упаковочного материала и практику совместного пользования, коллаборативное хозяйствование, повторное использование и восстановительный ремонт<sup>33</sup>.

#### **Соглашение ВТО о правительственных закупках (СПЗ)**

В СПЗ поощряется передовая международная практика осуществления закупок с использованием таких принципов, как недискриминация, прозрачность, процедурная справедливость и антикоррупционность поведения. Соблюдение этих правил и связанные с ними реформы практики руководства, вероятно, будут облегчать инновационные закупки. Если говорить более конкретно, то СПЗ также предусматривает вариант с использованием в технических спецификациях экологических стандартов, и оно облегчает доступ к зарубежным инновационным решениям, которые могут иметь положительный побочный эффект внутри страны благодаря передаче технологии. Оно также может способствовать распространению подходов, предусматривающих применение ЗУИ, путем побуждения к внедрению электронных закупок, что стимулирует спрос на инновационные цифровые технологические решения.

*Источник:* ЕЭК ООН, на основе документа «World Trade Report», WTO 2020.

### **С. Нарращивание потенциала**

58. Даже в странах с развитой экономикой, где в стратегиях закупок или в правовой базе существуют нормативные положения о ЗУИ, их реализация зачастую продолжает значительно отставать от имеющегося потенциала.

59. Государственным учреждениям необходимо повышать квалификацию и потенциал должностных лиц, занимающихся государственными закупками, совершенствовать сбор данных и осуществлять контроль за результатами и управлением рисками. На центральное правительственное учреждение можно было бы возложить задачу по систематическому мониторингу, оценке политики и обучению политике по ЗУИ.

60. Правительственным учреждениям следует создавать квалифицированные многопрофильные группы и поощрять рациональное управление, а также содействовать повышению профессионального уровня сотрудников путем обеспечения их специальной подготовки. Квалифицированный персонал должен обладать экспертными знаниями о мерах, инструментах, нормативных положениях и директивах, связанных с ЗУИ (например, о подходе, основанном на учете затрат в течение всего жизненного цикла, общей стоимости владения, процедурах и директивах).

61. Государственные покупатели должны взаимодействовать с участниками рынков, консультироваться с ними и знать рынок (анализ конъюнктуры)

<sup>32</sup> European Commission, “Public Procurement for a circular economy – Good practice and Guidance”, 2017.

<sup>33</sup> Ibid.

информации). Они должны взаимодействовать с операторами инновационных экосистем и иметь четкое представление о своих собственных потребностях задолго до объявления тендера на государственные закупки.

62. Для содействия этому правительствам следует рассмотреть вопрос о создании посреднических структур, подобных инновационным агентствам, для объединения усилий покупателей и поставщиков, а также национальных и местных центров компетенций в форме многофункционального центра. Эти посреднические структуры могли бы также играть определенную роль в повышении осведомленности и создании платформы для обмена знаниями, обеспечивая участие заинтересованных сторон на ранних этапах.

## D. Укрепление сотрудничества и партнерских связей

63. Решающее значение для преодоления проблем, связанных с ЗУИ, имеют новые формы партнерства и сотрудничества как на национальном — между покупателями и поставщиками, — так и на региональном и международном уровнях.

64. Государственным учреждениям следует создать сеть служб по инновационным закупкам на разных уровнях — от национального до регионального и международного — и предусмотреть портфель услуг для всего процесса инновационных закупок.

65. Они должны также создать сети обмена знаниями с другими странами для целей взаимного обучения и совершенствования своих политики и подходов.

66. Следует поощрять обмен передовым международным опытом и взаимное обучение на международных и региональных форумах.

Таблица 5  
Действия

*Действия по внедрению ЗУИ на уровне политики*

<b>Принятие стратегического подхода</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Включить ЗУИ в национальные, экологические и цифровые стратегии, связанные с инновациями и устойчивым развитием</li> <li>• Обеспечить четкий политический мандат и твердую политическую приверженность</li> <li>• Понять рынок и четко определить потребности</li> </ul>
<b>Рассмотрение и согласование правовых баз и спецификаций</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Включить принципы прозрачности, эффективности затрат, добросовестной конкуренции и недискриминации</li> <li>• Создать возможности для гибкого учета экологических, циркулярно-экономических и социальных целей в качестве первоочередных</li> <li>• Присуждать тендерные договоры на основе подхода, предусматривающего учет затрат в течение всего жизненного цикла</li> <li>• Разрешить использование функциональных спецификаций в критериях отбора для тендерных запросов</li> <li>• Включать технические спецификации в отношении свойств, обеспечивающих замкнутость хозяйственного цикла, когда инновационные тендеры невозможны</li> </ul>
<b>Наращивание потенциала</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Повышать профессиональный уровень персонала и обеспечивать его специальную подготовку</li> </ul>

*Действия по внедрению ЗУИ на уровне политики*

- Создавать квалифицированные многопрофильные группы и поощрять рациональное управление
  - Проводить анализ конъюнктуры рынка и взаимодействовать с операторами инновационных экосистем
  - Создать многофункциональный центр по подобию инновационных агентств
  - Повышать осведомленность и создать платформу для совместного использования знаний
  - Проводить систематическую мониторинговую оценку и обучение политике
- Укрепление сотрудничества и партнерских связей**
- Установить новые формы партнерства и сотрудничества на национальном, региональном и международном уровнях
  - Создать сети служб инновационных закупок на национальном, региональном и международном уровнях
  - Создать международные сети обмена знаниями
  - Обмениваться передовой практикой и обеспечивать взаимное обучение

*Источник: ЕЭК ООН.*

## VII. Выводы

67. ЗУИ являются стратегическим инструментом политики, который может помочь правительствам лучше выполнять свои цели политики, экономические, социальные и экологические цели, включая переход к экономике замкнутого цикла.

68. Правительства могут рассмотреть вопрос об укреплении нормативно-правовой базы государственных закупок и привести ее в соответствие со стратегическими национальными приоритетами в области инноваций и устойчивого развития.

69. Внедрение ЗУИ по-прежнему сопряжено с многочисленными проблемами, особенно в странах с переходной экономикой.

70. ЕЭК ООН содействует международному диалогу по вопросам политики и выявлению передовой практики ЗУИ посредством работы ее Группы специалистов по политике в области инновационной деятельности и конкурентоспособности. Работа Группы специалистов станет вкладом в 69-ю сессию Комиссии, посвященную теме «Экономика замкнутого цикла и устойчивое использование природных ресурсов», которая состоится 26–27 апреля 2021 года.

71. ЕЭК ООН также оказывает правительствам содействие в осуществлении действий по внедрению ЗУИ с помощью рекомендаций по ЗУИ, содержащихся в национальных обзорах инновационной деятельности в интересах устойчивого развития и национальных программах по наращиванию потенциала, разработанных с учетом этих рекомендаций<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Например, см. Обзор ЕЭК ООН по инновационной деятельности в интересах устойчивого развития Грузии, ЕЭК ООН 2020 год.