

# ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ

## КАК ИНСТРУМЕНТ РЕШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ



**ШАДРИНА**  
Елена Витальевна,

к.э.н., доцент НИУ ВШЭ-Пермь



**ГРАЧЕВА**  
Юлия Александровна,

к.б.н., директор НП «Экологический союз», руководитель органа по сертификации Системы «Листок жизни»

**В**се хотят жить в городе с чистым воздухом, пить чистую воду и есть здоровые продукты. Вопрос сохранения окружающей среды стоит остро перед всеми странами. В России 2017 год объявлен годом экологии, поэтому это реальный шанс обратить внимание на проблемы загрязнения окружающей среды, сохранения биологического разнообразия и прийти к их решению, в том числе и через экологичные государственные закупки. В России реализуется государственная политика экологического развития<sup>1</sup>, в которой в качестве одного из рыночных механизмов заботы об окружающей среде предусмотрено применение экологических требований в государственных закупках.

Экологичные государственные закупки — инновационное для России понятие, подразумевающее рациональное, оптимизирующее расходование государственных средств, использование рыночных возможностей для значительного увеличения экологического и социального преимущества на местном и глобальном уровнях. Внедрение экологически безопасных государственных закупок должно стать инструментом государственной политики по экономическому развитию страны без ущерба для окружающей среды и качества жизни населения.

### ПОЧЕМУ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ?

Государственные закупки обладают рядом характерных особенностей. Прежде всего, госзакупки очень масштабны, они составляют большую долю бюджета государства. В России закупки совокупно по 44-ФЗ и 223-ФЗ составляют порядка 30% ВВП<sup>2</sup>. Являясь самым крупным покупателем на рынке, государство может диктовать условия производства, определять потребность в экологической продукции, формировать рынок. Производители в ответ на запрос будут менять технологии, вводить инновации и производить более экологичную продукцию.

Государственные закупки являются способом достижения широкого круга социально-экономических и политических целей. Органы власти выстраивают четкие стратегические цели, направленные на экономическое развитие своих территорий, развитие туризма, охрану окружающей среды, на клиентоориентированность при предо-

ставлении государственных услуг<sup>3</sup>. Обладая политической волей, государство может обязать заказчиков закупать продукцию, соответствующую экологическим стандартам.

Кроме того, государственные закупки формируют привычки потребления, которые могут быть перенесены в бытовую сферу. Примером может служить приобретение энергосберегающих ламп. Для организаций бюджетной сферы и госорганов это стало обязательным в соответствии с законом, но появившийся рынок энергосберегающих ламп и позитивный пример на рабочих местах подтолкнули к тому, что многие домохозяйства также перешли на такие лампы. Сортируя и утилизируя на работе мусор отдельно, человек, скорее всего, «принесет» эту привычку домой и начнет дома поступать также.

Таким образом, внедрение экологических требований в госзакупки может способствовать решению экологических проблем — снижению эмиссии газов, уменьшению вырубки лесов, снижению потребления воды, уменьшению объемов отходов и других проблем.

### РАБОТАЕТ ЛИ ЭТО НА ПРАКТИКЕ?

Внедрение экологических характеристик в систему госзакупок имеет более чем двадцатилетнюю историю и активно применяется во многих странах мира. С 1995 года семь стран Европы — Австрия, Великобритания, Германия, Дания, Нидерланды, Швеция, Финляндия — стали активно использовать принципы экологической безопасности при осуществлении госзакупок. В 2008 году Европейской Комиссией был принят документ COM (2008) 400 (Communication Public Procurement for a Better Environment, 2008), целью которого была разработка руководства по уменьшению воздействия на окружающую среду в процессе потребления для нужд госсектора и использованию «зеленых» закупок<sup>4</sup> для стимулирования инноваций в сфере охраны окружающей среды при производстве товаров, работ и услуг. На европейском уровне Комиссия поставила цель, чтобы к 2010 году 50% всех госзакупок в Европе осуществлялись с учетом принципов экологичности.

Благодаря работе в рамках совместного проекта Программы по охране окружающей среды ООН (UNEP) и деятельности Марракешской Рабочей Группы по устойчивым государственным закуп-

<sup>1</sup> Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (2012). Утверждены президентом РФ 30.04.2012 г.

<sup>2</sup> Официальные данные об объемах закупок в 2016 г. с официального сайта zakupki.gov.ru.

<sup>3</sup> Murray G. Effects of a green purchasing strategy: the case of Belfast City Council // Supply Chain Management: An International Journal. 2000. Vol. 5 No. 1. P. 37-44.

<sup>4</sup> В англоязычных документах экологичные закупки часто называют green procurement, т. е. «зеленые» закупки.

кам внедрение зеленых государственных закупок с 2009 года ведется в развивающихся странах.

По данным UNEP<sup>5</sup> на конец 2012 года 56 стран мира имели принятую в том или ином виде национальную программу по устойчивым закупкам<sup>6</sup> и применяли экологические принципы в госзакупках. Наибольший вклад в развитие экологических закупок внесли страны-члены ОЭСР, включая страны ЕС, США, Канаду, Австралию, Новую Зеландию и Японию. Среди стран БРИКС создано правовое регулирование и начато внедрение устойчивых закупок в Китае, Бразилии, Индии. Успешный опыт применения экологических принципов в закупках существует в Уганде, Чили, Мексике, Аргентине, Марокко. В 2014 году при поддержке Экологической программы ООН первые шаги по запуску программ внедрения экологических закупок сделали Белоруссия, Украина и Молдавия<sup>7</sup>.

Опыт стран ЕС является передовым; фактически можно говорить, что в ЕС экологичные закупки органично встроены в общую систему закупок, политику и работу государственных органов. Политические цели экологических закупок неразделимы с целями работы государственных институтов и, более того, являются инструментом реализации этих целей, таких как повышение качества жизни населения, оздоровление окружающей среды, поддержание условий здоровых рынков.

Как это выглядит на практике? Государство позволяет или обязывает при осуществлении закупок устанавливать требования, касающиеся экологических характеристик. Например, не допускать к участию в процедурах закупок поставщиков, совершивших преступления в экологической сфере. К продукции устанавливаются дополнительные экологические требования, например требования энергоэффективности, отсутствия вредных токсичных веществ, требования к возможности повторной переработке продукции и др.

#### КАК СДЕЛАТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ БОЛЕЕ ЭКОЛОГИЧНЫМИ?

Задача минимизации воздействия на окружающую среду на практике решается путем установления дополнительных требований либо отказа от того, что оказывает негативное воздействие на окружающую среду.

В практике Европейского союза и стран Азии широко распространено использование крите-

риев систем экологической сертификации (эко-маркировки) в качестве критериев госзакупок. Согласно классификации Международной организации по стандартизации (ISO) программы, заслужившие наибольшее доверие потребителей, относятся к типу I сертификации, который подтверждает, что продукция или услуга соответствует требованиям стандарта ISO 14024 Environmental labels and declarations — Guiding principles. Данный стандарт предполагает, что оценка продукции или услуги осуществляется с позиции полного жизненного цикла, т. е. от добычи сырья до утилизации отходов; продукция или услуга соответствует требованиям экологической оценки независимой третьей стороны. Большинство стандартов объединено в Глобальную сеть эко-маркировки (Global Ecolabelling Network, GEN), куда входят такие известные эко-маркировки, как «Европейский цветок» (ЕС), «Голубой ангел» (Германия), «Северный лебедь» (страны Скандинавии), а также эко-маркировки США, Австралии, Японии, Китая и др. От России в GEN входит эко-маркировка «Листок жизни». Если продукт отмечен данными маркировками, это значит он подходит под все основные требования экологических закупок.

Прежде всего, решение о закупке экологичной продукции принимается на этапе **планирования потребности закупок**. При определении потребности заказчик должен подумать и включить в план закупок ту продукцию, которая реально нужна и производство и потребление которой принесет меньший вред окружающей среде.

Влияние на окружающую среду происходит на каждой стадии жизненного цикла продукции — от добычи сырья, производства до утилизации. При планировании закупки необходимо оценить воздействие конкретного продукта на окружающую среду на всех стадиях его существования. Например, белая бумага А4 для оргтехники, совершенно не токсичная и безвредная при применении, может оказывать огромный негативный эффект на стадии ее производства. Если бумага произведена из древесины, важно, чтобы это была древесина из грамотно управляемых и возобновляемых лесов, еще более экологичной будет бумага, произведенная из вторсырья. Технология отбеливания также важна — отбеливание хлором оказывает негативное воздействие на окружающую среду, загрязняя воду. Получается, что, плани-



руя купить бумагу, необходимо думать, какая это будет бумага.

Далее, для того чтобы сделать закупки более экологичными, необходимо разработать **экологические требования и критерии к конкретным видам продукции** и включить их в закупочную документацию. В странах, осуществляющих экологичные закупки, экологические требования для конкретных групп продукции разработаны и узаконены на национальном уровне в виде методических рекомендаций, эти разработки доступны для всех заказчиков.

Например, в ЕС разработаны экологические требования и критерии для 21 группы продукции, среди которых моющие и чистящие средства, услуги по уборке, генерация энергии, копировальная бумага, электрическое и электронное оборудование в сфере здравоохранения, электроэнергетика, приготовление пищи и общественное питание, мебель, офисные здания, офисное компьютерное оборудование (мониторы, компьютеры, ноутбуки), дороги, сантехническое оборудование, транспорт и др. Данные требования находятся в открытом доступе<sup>8</sup>.

Другие страны также разрабатывают « типовые » экологические критерии для групп продукции, которые выбраны в каждой стране как приоритетные для внедрения экологических закупок. Например, в Молдавии, которая только три года назад начала переходить на экологичные закупки, экологические требования и критерии разработаны для двух

приоритетных групп — органические продукты питания и оконные/дверные блоки.

Экологические требования и критерии включаются в разные части закупочной документации:

- технические требования и спецификации продукции (т. е. требования к предмету закупки);
- требования к квалификации поставщиков;
- критерии оценки заявок;
- дополнительные условия контракта.

#### ВКЛЮЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ И КРИТЕРИЕВ В ТЕХНИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ И СПЕЦИФИКАЦИИ ПРОДУКЦИИ

Данный способ включения экологических критериев является наиболее простым и действенным: в ТЗ к продукции наряду с техническими характеристиками добавляются требования, касающиеся защиты окружающей среды. По установленным критериям закупающая организация будет проверять техническое соответствие заявок поставщиков. Примерами такого рода могут быть:

- требования к применяемым материалам (использование экологического сырья, сертифицированной древесины, строительных материалов, органически выращенных продуктов; применение материалов, которые будут подвергнуты вторичной переработке, и т. д.);
- энергоэффективность и эффективность использования воды (уровень энергопотребления оборудования, создание систем зам-

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Под устойчивыми закупками понимают закупки, при осуществлении которых реализуются принципы устойчивого развития: экономическая эффективность, социальная справедливость и экологическая безопасность. Таким образом, экологичные закупки — это одна из составляющих устойчивых закупок.

<sup>7</sup> Шадрина Е.В., Ромодина И.В. Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления, 2017, № 1.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

кнутого цикла обращения воды, сокращение потребления воды);

- многоразовая тара, производство упаковок из вторичных материалов, уменьшение объемов упаковки;
- требования к применению опасных веществ (отказ от применения ядовитых и опасных веществ, отказ от применения пестицидов при производстве продуктов питания, использование продуктов без ГМО и т. д.);
- уменьшение отходов и выбросов (сокращение выбросов в воду, ограничение выбросов углекислого газа и метана, организация раздельного сбора мусора, требования к отправлению отходов на переработку и др.).

Чаще всего эти конкретные требования содержатся в существующих ГОСТах, международных и российских стандартах. Кроме того, для определения соответствия данным требованиям могут использоваться экологические маркировки, о чем уже говорилось выше.

В России включение экологических требований к продукции не запрещено законом. Ни 44-ФЗ, ни 223-ФЗ не содержат никаких ограничений на этот счет. Другой вопрос, что данные законы не обязывают и не стимулируют закупающие организации включать экологические требования в спецификации продукции. Анализ закупок в России показал, что в большинстве случаев заказчики в технических спецификациях ссылаются на существующие ГОСТы, СНИПы, стандарты; реже за-

казчики устанавливают дополнительные экологические требования, не предусмотренные ГОСТами.

### ВКЛЮЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ И КРИТЕРИЕВ В ТРЕБОВАНИЯ К ПОСТАВЩИКАМ

Требования к поставщикам могут затрагивать как процесс производства товаров и услуг, так и собственные закупочные операции поставщика. Соответствие данным требованиям свидетельствует о том, что производитель/поставщик соблюдает экологические стандарты и разделяет политику госзаказчика в части производства и поставки продукции с минимальным воздействием на окружающую среду.

Примеры экологических требований к поставщикам:

- наличие системы экологического менеджмента (например, ISO 14001, ISO 20400, европейское EMAS или эквивалентные стандарты);
- отсутствие судебного разбирательства, связанного с нарушением природоохранного законодательства;
- публичная отчетность по выбросам парниковых газов и действиям по сокращению выбросов;
- аудит использования энергии, отходов и их образования;
- действия по сокращению или утилизации отходов, инициативы в области экологического проектирования, инициативы в области энер-

госбережения и повышения энергоэффективности, создание или использование возобновляемых источников энергии, экономия воды или повторное использование / рециркуляция воды, использование продуктов с экомаркировками;

- мероприятия, направленные на повышение эффективности доставки (например, сокращение расстояний или частоты поездок, связанных с доставкой продукции; программное обеспечение транспортной логистики, которое учитывает соображения устойчивости).

В Российской Федерации для закупающих организаций, работающих по 44-ФЗ, установка подобного рода требований не представляется возможной, так как закон содержит исчерпывающий перечень требований к поставщикам. Однако заказчики, руководствуясь 223-ФЗ, не ограничены законом в применении данных требований, т. е. логично ожидать, что закупающие организации, работающие по 223-ФЗ, применяют данные требования. Однако анализ закупок показал лишь единичные случаи, когда заказчик, работающий по 223-ФЗ, применял экологические требования к поставщику.

### ВКЛЮЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ И КРИТЕРИЕВ В КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЗАЯВОК

В случае, когда критерием оценки заявок и определения победителя выступает не только цена, а совокупность критериев (в зарубежной практике этот тип оценки называют «наиболее экономически выгодное предложение»), закупающая организация вправе установить помимо прочих критериев экологический критерий. При применении экологического критерия для заказчика важно определить, что будет пониматься под этим критерием. Российское законодательство по госзакупкам позволяет использовать экологический критерий при оценке заявок (ст. 32 федерального закона 44-ФЗ). Более того, Правила оценки заявок участников закупки (Постановление Правительства РФ № 1085 от 28.11.2013 г.) предусматривают в качестве данного экологического критерия соответствие экологическим нормам. 223-ФЗ не содержит никаких ограничений для применения экологического критерия при оценке заявок поставщиков.

Экологическими критериями оценки заявок наряду с вышеуказанными могут быть:

- процентное содержание массы вторичного сырья (древесных материалов, пластмассы, металла, волокна) в готовой продукции;
- доля органических продуктов в общем объеме продуктов питания;

– наличие у поставщика системы экологического менеджмента;

- обучение персонала поставщика правилам экономного обращения с водой и энергией и др.

В российской системе закупок применение данных критериев возможно только при проведении конкурсов и запроса предложений. Анализ закупок, проведенных в России, показал, что экологический критерий при оценке заявок заказчики не применяют.

### ВКЛЮЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ И КРИТЕРИЕВ В ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ КОНТРАКТА

В зарубежной практике включение экологических требований в условия контракта является очень распространенной практикой.

Примерами такого рода требований могут быть:

- снижение объемов упаковки; упаковка должна подлежать вторичной переработке;
- осуществление доставки вне часов пик (чтобы не создавать дополнительные пробки, которые ведут к увеличению расхода топлива, затрудняют движение);
- поставка должна осуществляться в таре, пригодной для многоразового использования;
- транспорт, осуществляющий поставку продукции, должен соответствовать стандарту Евро 4 (или Евро 5);
- персонал, осуществляющий уборку помещений и внешнюю уборку зданий, должен быть ознакомлен с экологической политикой компании-заказчика.

Включение подобных требований в условия контракта не противоречит российскому законодательству и может применяться на практике. Данные требования хоть и не часто, но встречаются в закупках российских заказчиков.

Таким образом, в мире существуют технологии и опыт внедрения экологических аспектов в государственные закупки. Существуют разработанные экологические требования и критерии, которые многократно апробированы на практике заказчиками разных стран, в том числе стандарты экологических маркировок по жизненному циклу. Эти инструменты можно использовать, адаптируя к российским условиям. Используя государственные закупки, можно способствовать решению вопросов экологической безопасности и сбережения природных ресурсов. Опыт других стран показывает, что это не сиюминутное действие, но это реально осуществить. Нужны лишь политическая воля, конкретные инструменты и знания. ■

