

ВКЛЮЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПАРАМЕТРОВ И ТРЕБОВАНИЙ В СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ В РОССИИ



ХМЕЛЕВА
Екатерина Николаевна,

к. юр. наук, руководитель программы
по экологическому законодательству
Всемирного фонда дикой природы (WWF) России

По мнению многих экспертов, закупки для государственных и муниципальных нужд (госзакупки) — один из важных современных рыночных механизмов развития конкурентоспособных компаний в различных секторах экономики, а также технологической модернизации производства, стимулирования инноваций. В 2014 г., по данным СМИ, сумма государственных закупок вместе с закупками госкомпаний по 223-ФЗ составили 13 трлн. руб.¹, что составляет не менее 18% ВВП за этот год. Соответственно, играя такую большую роль на рынке, государство может стимулировать развитие экологических производств (минимально влияющих на окружающую среду, использующих природные ресурсы, но не истощающих их), включив экологические критерии, параметры и требования в документацию госзакупок. Таким образом государство использовало бы один из механизмов создания рыночных преимуществ для продукции, отвечающей таким критериям, параметрам и требованиям.

В мировой практике такой подход получил название политики экологически ответственных, или «зеленых», госзакупок (Green Public Procurement) или политики устойчивых госзакупок (Sustainable Public Procurement)². Эта политика реализуется в правовых актах и практике многих стран — США, стран Европейского союза, Японии, Индии и др.

Основу регулирования экологически ответственных государственных закупок в ЕС составляют две директивы. Эти документы направлены на согласование действующих в ЕС механизмов конкурсного отбора и повышение конкурентоспо-

собности производителей, в то же время обеспечивая прозрачность таких механизмов:

- **Директива 2004/18/ЕС** Европейского парламента и Совета от 31 марта 2004 г. по координации процедур оплаты общественных работ, поставок для общественных целей и общественных сервисных контрактов (Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts) (с изменениями; так называемая традиционная Директива);³ и
- **Директива 2004/17/ЕС** Европейского парламента и Совета от 31 марта 2004 г. по координации процедур закупки для организаций, работающих в области водных ресурсов, энергии, транспорта и почтовых услуг (Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors) (применяется вместе с традиционной Директивой; далее по тексту — Директивы).⁴

Данные Директивы охватывают все сектора, в которых возможно заключение государственных контрактов. В них оговорены правила, критерии и механизмы заключения всех государственных контрактов выше определенной суммы, кроме некоторых исключительных случаев. Эти правила обязывают официальных лиц отдавать предпочтение товарам, использование которых будет способствовать сохранению окружающей среды, уменьшению вредных выбросов, или приобретенным у социально ответственных поставщиков.

¹ <http://www.interfax.ru/business/429077>

² Sustainable Public Procurement: Global Review. Final Report. United Nation Environmental Program, 2013. Электронный ресурс [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)

³ См. Official Journal L 134 от 30.04.2004, pp. 114–240.

⁴ См. Official Journal L 134, 30.4.2004, pp. 1–113. Обе Директивы вступили в силу 30 апреля 2004 г. и введены в действие 30 января 2006 г.

Директивы предполагают, что требования по защите окружающей среды должны быть интегрированы в определение и применение стратегий и деятельности при проведении государственных закупок каждой из стран-участниц ЕС и обеспечивать устойчивость. Кроме того, действуют и другие требования:

- Лица, уполномоченные для заключения контракта, имеют право устанавливать особые условия его исполнения, если такие условия совместимы с политикой Сообщества и оговорены в пояснительной записке или техническом задании к контракту. Условия исполнения контракта могут включать, в частности, социальные и экологические критерии.⁵
- Лица, уполномоченные для заключения контракта, имеют право включать в контракт экологические показатели в части его исполнения или технических требований.⁶
- Лицо, ответственное за предоставление информации, обязывает всех участников конкурса (претендентов на заключение контракта) указывать в документации, принимают ли они на себя обязательства по защите окружающей среды.⁷

В Директивах предполагается, что критерии заключения контракта включают экологические характеристики товара или услуги.⁸

Обе Директивы также дают уполномоченным лицам право устанавливать собственные экологические требования (способ производства или индикаторы воздействия на окружающую среду).

С целью сделать государственный заказ более экологически ответственным в 2008 г. Европейская комиссия выпустила Сообщение «Государственные закупки для улучшения состояния окружающей среды» (Communication 'Public procurement for a better environment').⁹ Основное назначение данного документа — предоставить рекомендации по уменьшению воздействия общественного потребления на окружающую среду и по использованию экологически ответственных государственных закупок для продвижения экологически дружественных технологий, продукции и услуг. В данном документе ставится цель достичь в странах ЕС

к 2010 г. соответствие 50% госзакупок требованиям «зеленых закупок» ЕС по 10 группам товаров/услуг (в т.ч. строительство, транспорт, услуги по уборке и т.п.)

Еще раньше, в 2003 г., Евросоюз в Сообщении по интегрированной товарной политике (Communication on Integrated Product Policy — IPP)¹⁰ призвал разработать национальные планы по развитию и применению «зеленых закупок». По данным на ноябрь 2014 г., 22 государства (из 28 в ЕС) приняли Национальные планы действий по зеленым госзакупкам,¹¹ которые реализованы в политиках и нормативных актах, а главное — в практике госзакупок.

Мониторинг реализации национальных планов в 27 странах, проведенный в 2011 г., показал, что только 26% закупок удовлетворяет всем критериям, но 55% закупок использовали один и более «зеленых» критериев. 4 лидирующих страны — Бельгия, Дания, Нидерланды и Швеция, где требования «зеленых закупок» ЕС применялись в 40–60% случаев.

Необходимо отметить, что для того, чтобы политика и нормативные акты в области «зеленых» госзакупок были реализованы на практике, в рамках Евросоюза ведется большая методическая работа по обучению закупщиков и поставщиков использованию установленных норм.

Специальный сайт «Зеленые госзакупки» (Green Public Procurement)¹² содержит экологические критерии и параметры по 18 группам товаров, а также разъясняет процесс установления этих критериев. На сайте размещена практика применения зеленых госзакупок и другие материалы.

В этом контексте следует упомянуть Справочник по экологически ответственным государственным закупкам *Buying green!*,¹³ где в простой и доступной форме разъясняется, как внедрять экологические требования в процедуры государственных закупок. В справочнике описаны предложенные законами ЕС, предлагаемые и поясненные в Директивах возможности по внедрению экологических элементов в техническое задание конкурса, использованию их для отбора и заключения контракта и оценки его исполнения.

Интересны данные о финансовой стороне применения экологических критериев. Судя по дан-

ном сайта «Зеленые госзакупки», городской муниципалитет Вены сэкономил 44,4 млн. евро и более 100000 тонн углекислого газа в 2004–2007 гг., применяя программу экологически ответственных госзакупок *EcoBuy*. В Великобритании планируется сэкономить до 40,7 млн. фунтов стерлингов (47,2 млн. евро) за счет применения экологических критериев. Также применение экологических критериев приносит иные социальные, политические и экономические выгоды.¹⁴ Таким образом, экологически ответственные закупки не только служат сохранению окружающей среды, но являются во многих случаях экономически выгодными.

Системы и политика экологически ответственных госзакупок приняты во многих странах, не являющихся членами Евросоюза: США, Новая Зеландия, Япония и других.

Например, в США правовыми основаниями для применения экологически ответственных госзакупок (в США они называются Экологически предпочтительные закупки — *Environmental Preferable Purchasing*) является Указ президента США 13693 (*Executive Order 13693*) от 19 марта 2015 г.,¹⁵ в соответствии с которым 90% госзакупок должны быть «зелеными» и способствовать минимизации потребления электроэнергии, воды и других ресурсов, а также выбросов углекислого газа. Вторым правовым актом является часть 23.7 Положения о федеральных закупках (*Federal Acquisition Regulation*)¹⁶.

Также на федеральном уровне в США действует сайт экологически ответственных госзакупок <http://www.epa.gov/epp/index.htm>, содержащий кроме правовой базы, экологических критериев по отдельным видам товаров, руководства по «зеленым» закупкам, в которых содержится большой объем практической информации.

В Японии действует Закон об обеспечении закупок экологически безопасных товаров и услуг государством и другими организациями (*Law Concerning the Promotion of Procurement of Eco-friendly Goods and Services by the State and Other Entities*, а также Базовая политика по обеспечению «зеленых» госзакупок (*Basic Policy on Promoting Green Purchasing*) (февраль 2015 г.)¹⁷.

В части закупок отдельных видов товаров, например, древесины и изделий из нее, очень детально разработана политика закупки в Ве-

ликобритании. С 2000 г., когда Государственная политика закупок древесины была принята впервые, экологические критерии и система отбора поставщиков для госзакупок дорабатывались неоднократно. Последняя редакция опубликована на сайте Департамента окружающей среды, питания и сельского хозяйства 1 июля 2013 г.¹⁸ Основной подход — разделение всех поставщиков на две категории. Категория А — поставщики, обладающие сертификатами добровольной сертификации, признанных в Великобритании на государственном уровне. Категория В — те поставщики, которые не имеют таких сертификатов, но могут доказать легальность и устойчивость поставляемой продукции по критериям, утвержденным государством, аналогичным тем, которые проверяются в ходе сертифицирования. Более подробно о системе экологически ответственных государственных закупок в Великобритании мы писали в журнале «Устойчивое лесопользование» в 2011 г.¹⁹

Говоря об экологически ответственных госзакупках, учете экологических критериев и параметров в закупках для муниципальных и государственных нужд в нашей стране, приходится констатировать, что данный вопрос получил значительно меньше, чем за рубежом, развитие. В то же время говорить о том, что нет никаких правовых оснований для внедрения экологических критериев в систему госзаказа неправомерно.

Так, Федеральным законом от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» впервые в качестве одной из мер государственного регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности устанавливаются определенные требования при закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 26). Для реализации этой статьи приняты Правила установления требований энергетической эффективности товаров, работ, услуг при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утверждены постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1221). Эти правила закрепляют перечень товаров, в отношении которых

⁵ См. Ст. 38 Директивы 2004/17/ЕС и Ст. 26 Директивы 2004/18/ЕС.

⁶ См. Ст. 34 Директивы 2004/17/ЕС и Ст. 23 Директивы 2004/18/ЕС.

⁷ См. Ст. 39 Директивы 2004/17/ЕС и Ст. 27 Директивы 2004/18/ЕС.

⁸ См. Ст. 55 Директивы 2004/18/ЕС и Ст. 43 Директивы 2004/17/ЕС.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003DC0302>

¹¹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/action_plan_en.htm

¹² http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

¹³ См. http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_en.htm

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/gpp/benefits_en.htm

¹⁵ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/19/executive-order-planning-federal-sustainability-next-decade>

¹⁶ https://www.acquisition.gov/sites/default/files/current/far/html/Subpart%2023_7.html

¹⁷ <https://www.env.go.jp/en/laws/policy/green/2.pdf>

¹⁸ <https://www.gov.uk/guidance/timber-procurement-policy-tpp-prove-legality-and-sustainability>

¹⁹ Е. Хмелева, Н. Шматков, А. Птичников. Политики государственных закупок лесоматериалов и продукции из древесины: цели, принципы и требования (на примере Великобритании) // Устойчивое лесопользование № 1 (26) 2011. Электронный ресурс http://www.wwf.ru/resources/publ/magazines/forest_mag/doc2502/page19

устанавливаются требования энергетической эффективности, а также показатели энергоэффективности, которые должны учитываться для этих товаров. Несмотря на это, параметры энергосбережения и энергетической эффективности не являются чисто экологическими, данный правовой акт является первым примером законодательного акта, показывающим возможные подходы к включению в дальнейшем экологических требований в систему госзакупок.

В 2010 г. было принято Постановление Правительства Москвы от 20 апреля 2010 г. № 332-ПП «Об экологических требованиях к качеству и техническим характеристикам продукции, закупаемой по государственному заказу города Москвы, и направлениях совершенствования систем экологической сертификации и аудита» (далее Постановление), которым утвержден перечень Экологических требований к качеству и техническим характеристикам отдельных видов продукции, закупаемой по государственному заказу города Москвы, которые должны включаться в техническое задание государственными заказчиками в обязательном порядке и в рекомендательном порядке государственными унитарными предприятиями г. Москвы.

Данное постановление можно рассматривать как первый региональный нормативный правовой акт в России, направленный на создание системы экологически ответственных государственных закупок. В то же время информация о том, насколько эффективно он реализован на практике, в открытом доступе отсутствует, кроме того, перечень товаров и услуг, к которым утверждены экологические требования, невелик, его можно расширить, так же как и разработать более совершенные механизмы его реализации.

Вступивший в силу с 1 января 2014 г. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее 44-ФЗ) в отличие от предыдущего законодательного акта, регулирующего госзакупки — Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», дает возможность для использования экологических параметров. Ст. 3244-ФЗ включает в качестве одного из критериев оценки заявок экологические характеристики объекта закупок.

Но, несмотря на прямое указание в ст. 32 на возможность использования экологических характеристик для оценки заявок, закупщика не спешат включать в описание технических заданий и в системы оценки экологические характеристики. Причиной является отсутствие нормативно закрепленных перечней таких экологических характеристик, что дает основание в случаях установления в инициативном порядке таких критериев антимонопольной службе признать факт ограничения свободы конкуренции.

Кроме того, данная статья относится только к размещению заказов путем конкурсов. Иные способы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд не предусматривают напрямую такую возможность, а значит, решающим критерием является не экологичность товара или услуги, а цена.

Для выхода из этой ситуации и создания условий для включения экологических характеристик в госзакупки эксперты рассматривают в качестве потенциальных механизмов определение экологических требований в рамках нормирования в сфере закупок (ст. 19), а также контракт жизненного цикла (ч. 16 ст. 34). И тот и другой способ требуют нового понимания этих механизмов, внесения изменения в нормативное правовое регулирование, над разработкой которого необходимо работать.

Одной из основных сложностей на пути внедрения экологически ответственных госзакупок является отсутствие обязательных экологических требований/стандартов к товарам и услугам. Утверждение их возможно, по мнению экспертов, либо путем утверждения технических регламентов, либо использования системы стандартов, экологической маркировки или экологической спецификации.²⁰

Необходимо отметить, что Правительством РФ в 2013 г. давалось два поручения по обеспечению учета экологических требований как в закупках для государственных и муниципальных нужд, так и для компаний с государственным участием, осуществляющим закупки в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее № 223-ФЗ).

На заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России²¹

было дано поручение по разработке проекта директив по установлению экологических характеристик объектов закупок, осуществляемых компаниями с государственным участием в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее Закон № 223-ФЗ).

Минэкономразвития России совместно с Минприроды России был подготовлен проект директив по установлению экологических характеристик объектов закупок с приложениями, включающими:

- перечень не рекомендуемых к использованию материалов;
- критерии определения производителей (поставщиков) товаров, работ, услуг;
- критерии определения экологически эффективных товаров (системы экомаркировок и экосертификации для использования при закупках);
- рекомендации по отнесению продукции к разряду экологически эффективной.

В целом подходы, включенные в проект директив, представляются обоснованными. Однако проект директив был возвращен на доработку и не утвержден.

В поручениях председателя Правительства Аркадия Дворковича по вопросам экологической безопасности, природопользования и охраны окружающей среды от 19 июля 2013 г.²² было дано поручение Минэкономразвития России ФАС России, Минприроды России и министру Российской Федерации М.А. Абызову совместно с неправительственными организациями и заинтересованными бизнес-сообществами подготовить предложение по обеспечению учета экологических характеристик и требований при размещении государственного заказа, в том числе предоставлении преимуществ поставщикам товаров и услуг, имеющих сертификаты соответствия международным экологическим нормам.

1 августа 2013 г. проведено совещание в Минэкономразвития России с участием экспертов по вопросу обеспечения учета экологических требований при госзакупках. По результатам совещания Минэкономразвития России подготовило доклад в Правительство РФ, в котором предлагалось поручить Минприроды России подготовить перечень экологических требований к товарам и услугам, обязательным для включения в документацию. Дальнейших поручений от Правитель-

ства РФ не поступало, поэтому дальнейшей работы не проводилось.

Несмотря на такое приостановление действий министерств по разработке экологических требований для госзакупок, само наличие указанных выше поручений свидетельствует о том, что на уровне Правительства Российской Федерации этому вопросу уделяется некоторое внимание, хотя и недостаточное для реальной разработки и утверждения правовых документов.

Кроме отсутствия обязательных экологических требований, к сложностям на пути внедрения «зеленых» госзакупок в России можно отнести недостаток знаний у закупщиков и поставщиков в этой области, а также другие проблемы Контрактной системы, которые проявляются по мере применения 44-ФЗ и не дают обратить системное внимание на вопросы экологически ответственных госзакупок.

Пути преодоления этих сложностей и проблем обсуждались экспертами в области экологических сертификаций, экомаркировки, юристами, экспертами в области Контрактной системы, а также представителями государственных органов в мае 2015 г. в стенах Высшей школы экономики. Информацию о ходе обсуждения, принятых рекомендациях и презентации выступающих можно найти на сайте Попечительского лесного совета (FSC).²³

Чрезвычайно важным итогом этого мероприятия стала инициатива многих из присутствующих экспертов сформировать рабочую экспертную группу по вопросам экологических госзакупок в России. Направлениями деятельности этой рабочей группы будут аналитическая, информационная и методическая работа, содействие формированию нормативно-правовой базы экологически ответственных госзакупок, а также продвижение идеи необходимости развития экологически ответственных госзакупок в федеральных и региональных государственных органах, их общественных советах, структурах Открытого Правительства.

Инициатива, начало осуществления которой положено на первом заседании, состоявшемся в сентябре, дает основание полагать, что в результате объединения экспертного потенциала в разных сферах будет предложено необходимое развитие правового регулирования вопроса экологически ответственных госзакупок, формулировки экологических характеристик, критериев и требований по группам товаров. Главное: эти предложения будут услышаны органами власти и претворены в проектах нормативных актов и практике госзакупок. ■

²⁰ Казакова Е.Д., Богород Е.Л., Кузнецова И.В. Внедрение концепции экологически чистых государственных закупок в федеральную контрактную систему России.

Электронный ресурс <http://gmu.hse.ru/data/2012/08/31/1243435210/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F%20%E2%84%963%20%28%D0%95.%D0%94.%20%D0%9A%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0.%20%D0%98.%D0%92.%D0%9A%D1%83%D0%B7%D0%BD%D0%B5%D1%86%D0%BE%D0%B2%D0%B0%29.pdf>

²¹ <http://government.ru/orders/2157/>

²² <http://government.ru/orders/3220/>

²³ <https://ru.fsc.org/1.168.312.htm>