

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Липина С.А., Сметанина Т.П., Агапова Е.В.,
Липина А.В.**

**Политико-экономические аспекты организации рынка
экологичных товаров посредством государственных
«зеленых» закупок**

Москва 2019

Аннотация. Государственные закупки являются мощным инструментом воздействия на функционирование национального рынка, так как, согласно исследованиям, доля государственного потребления составляет до четверти внутреннего валового продукта с вариациями, в зависимости от природно-территориальных и организационно-экономических условий. Большинство стран мира имеют собственные стратегии устойчивого развития, включающие продуманную политику в отношении государственных зеленых закупок. Политически важно поддержать заявленное направление, создавая пример для других секторов экономики, задавая конкретные ориентиры для бизнеса и определяя понятные правила игры в обеспечении движения к устойчивому экономическому развитию и росту.

Липина С.А., заведующая научно-исследовательской лаборатории «Исследования актуальных вопросов развития конкурентной политики и государственного заказа в российской экономике» ЦРКП Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Сметанина Т.П., ведущий научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Исследования актуальных вопросов развития конкурентной политики и государственного заказа в российской экономике» ЦРКП Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Агапова Е.В., ведущий научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Исследования актуальных вопросов развития конкурентной политики и государственного заказа в российской экономике» ЦРКП Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Липина А.В., научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Исследования актуальных вопросов развития конкурентной политики и государственного заказа в российской экономике» ЦРКП Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2018 год

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
1 Анализ законодательных и методических материалов применения экологических критериев в международной государственной закупочной практике	10
1.1 Изучение опыта применения экологических критериев в международной государственной практике	10
1.2 Исследование подходов в оценке параметров экологичности закупаемой продукции: характеристика критериев, способы их оценки, опорная доказательная документация	18
2 Анализ политико-управленческого инструментария, обеспечивающего базовую основу для развития «зеленых» государственных закупок на национальном уровне и в интеграционных объединениях мира.....	32
2.1 Исследование опыта управленческих решений в части экологизации экономики в странах/интеграционных объединениях мира	32
2.2 Анализ организационно-правового инструментария, стимулирующего применение экологических критериев в государственных закупках.....	36
Раздел 3 Разработка рекомендаций по использованию в российской практике международного опыта в сфере внедрения экологических критериев в государственные закупки	46
3.1 Разработка предложений на основе анализа спектра политико-управленческих инструментов, связанных с применением экологических критериев в странах/интеграционных объединениях мира.....	46
3.2 Разработка методических подходов в оценке параметров экологичности закупаемых товаров и требования к ним со стороны государственных органов. Подготовка предложений по внедрению в российскую практику экологических критериев в государственных закупках	49
4 Разработка комплекса управленческих мер по формированию национального рынка экологичных товаров посредством государственных «зеленых» закупок	54
4.1 Подготовка предложений по блоку поддерживающих управленческих инициатив, стимулирующих применение экологических критериев	54

4.2 Обоснование рекомендаций по организационно-управленческому сопровождению внедрения в России государственных зелёных закупок, стимулирующих экологизацию производства и потребления, формирование соответствующего товарного рынка.....	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	68
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	75

ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящем препринте применяют следующие термины с соответствующими определениями:

- GPP (Green Public Procurement: ГЗЗ, «государственные зеленые закупки») процесс, в соответствии с которым органы государственной власти должны искать возможность закупать товары, услуги или работы, весь жизненный цикл которых обеспечивает снижение вредного воздействия на окружающую среду (Информационное письмо Еврокомиссии COM (2008) 400 от 16.07.2008 г. «Государственные закупки в целях улучшения состояния окружающей среды»).
- «Зеленые» инвестиции – экологически ориентированная финансовая политика государства, способствующая стимулированию развития тех отраслей, которые в наибольшей степени содействуют развитию «зеленой» экономики.
- «Зеленый» («green») – определение, используемое для описания продуктов или видов деятельности, которые препятствуют или уменьшают ущерб окружающей среде ("зеленый" в строгом смысле), или способствующих эффективному использованию в охране природных ресурсов ("зеленых" в широком смысле).
- Европейская комиссия – это орган исполнительной власти Европейского союза, ответственный за подготовку законопроектов, выполнение решений Европарламента и Совета, контроль соблюдения договоров ЕС и других правовых актов и текущие дела союза
- Жизненный цикл – последовательные или взаимосвязанные стадии производственной системы от приобретения сырья или разработки природных ресурсов (от добычи сырьевых материалов или использования природных ресурсов) до утилизации продукции и размещения (утилизации) отходов
- Индикаторы устойчивого развития – набор показателей устойчивого развития, предназначенные для Комиссии Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, включает в себя четыре основные группы показателей – экономических, экологических, социальных и институциональных.
- Оценка Жизненного Цикла (англ. Life Cycle) – формализованный процесс оценки воздействий (потенциальных положительных или отрицательных) на окружающую среду при

- Cycle Assessment, осуществлении выбранного проекта
LCA)
- Природопользование – в широком смысле – удовлетворение различных потребностей общества путем использования различных видов природных ресурсов; в узком смысле – хозяйственно-экономическая деятельность общества, направленная на использование природных ресурсов с целью извлечения из них материальных благ.
- Рациональное природопользование – природопользование, основанное на использовании возобновляемых ресурсов, утилизации отходов, безопасном захоронении отходов и сбалансированном использовании невозобновимых ресурсов.
- Саммит (от англ. summit meeting) — встреча на высшем уровне, то есть общение /переговоры глав государств и/или правительств; данный англоязычный термин введён в употребление в русском языке с середины 1980-х годов, до этого использовалось выражение «встреча на высшем уровне» (журналистский аналог — «встреча в верхах»).
- Устойчивое развитие – неистощающее развитие – модель использования ресурсов, модель взаимодействия человека и природы и цивилизации, основанная на инновациях, в которой достигается удовлетворение жизненных потребностей нынешнего поколения с охраной окружающей среды и укреплением личного и общественного здоровья.

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ

В настоящей работе применяют следующие сокращения и обозначения:

EIA	- Environmental Impact Assessment
GPP	- Green Public Procurements
IT	- Информационные технологии
АПК	- Аграрно-промышленный комплекс
АТЭС	- Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
БРИКС	- группа из пяти стран: Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика
ВВП	- валовой внутренний продукт;
ВТО	- Всемирная Торговая Организация
ГЧП	- Государственное-частное партнерство
Д.э.н.	- доктор экономических наук;
ЖКХ	- Жилищно-коммунальное хозяйство
К.э.н.	- кандидат экономических наук;
КСО	- Корпоративная социальная ответственность
МСП	- Малое и среднее предпринимательство
ООН	- Организация Объединённых Наций;
ОПЕК	- международная межправительственная организация, созданная нефтедобывающими странами в целях контроля квот добычи на нефть
ОЭСР	- Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	- Программа развития ООН
РАНХиГС	- Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;
РФ	- Российская Федерация
США	- Соединённые Штаты Америки
ЦРКП	- Центр развития конкурентной политики и государственного заказа
ЮНЕП	- Программа ООН по окружающей среде (United Nations Environment Programmer, UNEP)

ВВЕДЕНИЕ

Идеи «зеленой» экономики сегодня широко используются в мировой практике экологически ориентированного развития. Расширение использования экономических инструментов, позволяющих ориентировать механизмы госзаказов не только на нужды экономического развития, но и охраны окружающей среды будет способствовать экологически ориентированному развитию. И здесь становится очевидной необходимость расширения использования экономических инструментов, где необходимым элементом системы поддержки экономической устойчивости и социальной стабильности является применение опыта государственных закупок. Мировой рынок товаров и услуг следует «зеленому» тренду, где ориентиром для повышения экологичности закупаемой продукции являются добровольные экологические стандарты. Одной из сфер «зеленой» экономики, где мировые лидеры накопили практический опыт управления процессом расходования бюджетных средств на государственном уровне, является область «зеленых» госзакупок GPP¹.

Государственные расходы, направляемые для закупок товаров и услуг, зачастую составляют от 15 до 30 процентов ВВП в разных странах мира, могут являться одним из средств достижения устойчивости развития экономики и поддержать инновационный рынок и переход к «зеленой» экономике. Такие закупки были названы устойчивыми («зелеными») и определены в «Повестке дня на 21 век» [1] и в «Плане действий» (3 глава, Йоханнесбург), как одно из средств для достижения устойчивости. Далее, в ходе переговоров на XIX «Сессии Комиссии по Устойчивому Развитию»², а затем в отчете ЮНЕП устойчивые («зеленые») закупки признали приоритетными для большинства стран и регионов, определили как узловое условие для перехода к «зеленой» экономике.

Ведь ежегодно для закупок товаров и услуг на государственные нужды страны тратят сотни миллиардов долларов [2]. И здесь становится очевидной необходимость регламентации процедур размещения государственного заказа, где устанавливаются и применяются дополнительные критерии, которые основываются на принципах концепции так называемых «зеленых» закупок, которые являются наиболее реальным инструментом

¹ GPP (Green Public Procurement: ГЗЗ, «государственные зеленые закупки») — процесс, в соответствии с которым органы государственной власти должны искать возможность закупать товары, услуги или работы, весь жизненный цикл которых обеспечивает снижение вредного воздействия на окружающую среду (Информационное письмо Еврокомиссии СОМ (2008) 400 от 16.07.2008 г. «Государственные закупки в целях улучшения состояния окружающей среды»).

В настоящее время нет единого или общепринятого понятия «зеленых» государственных закупок, однако, Организация Объединенных Наций дает им следующее определение – это продукты или услуги, которые сводят к минимуму воздействие на окружающую среду

² К 19-й Сессии Комиссии по Устойчивому развитию (май 2011 года), Марракешская рабочая Группа и ЮНЕП, проанализировав результаты внедрения пилотных проектов в семи странах, выпустили свод правил и рекомендаций по реализации программ государственных «зеленых» закупок.

для стимулирования инноваций и разработки новых продуктов с улучшенной экологической эффективностью [3].

Как показывает практика, мировой опыт организации «зеленых» закупок для государственных нужд представляет особый интерес для Российской Федерации [4], так как в России все больше внимания уделяется экологической безопасности продукции: вводятся новые требования, касающиеся параметров эффективности и экологической безопасности, особенно закупаемых на социальные нужды товаров и услуг. В силу этого государство не только обеспечивает себя более качественной продукцией, но и принуждает поставщиков и производителей усовершенствовать товары в более энергоэффективном и экологичном направлении.

Предложения по развитию инструментов стимулирования в Российской Федерации «зеленых» технологий было дано Президентом В. Путиным в конце 2016 г. по итогам заседания Госсовета по экологии, основы экологизации всех сторон социально-экономической жизни страны заложены в Майском указе Президента РФ³ и далее в национальном проекте «Экология». Ранее, в 2017 г. с предложением создать систему «зеленых» госзакупок выступил Экспертный совет при Правительстве РФ. На уровне федерального законодательства появление Федерального закона России № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [5] станет не только логическим продолжением принятого акта «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.» [6], но и простимулирует возможность перехода экологически чистой продукции в законодательную плоскость. А это станет основой для возможности использования экологических «зеленых» критериев и критериев стоимости жизненного цикла в нормативно-правовых документах по «зеленым» закупкам.

³ Указ №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», который вступил в силу со дня официальной публикации <http://kremlin.ru/acts/news/57425>

1 Анализ законодательных и методических материалов применения экологических критериев в международной государственной закупочной практике

1.1 Изучение опыта применения экологических критериев в международной государственной практике

На сегодняшний день многие развитые страны уже сравнительно далеко продвинулись в деле формализации требований к системе экологического регулирования государственных заказов. Такая политика «зеленых» закупок важна для инновационного развития, с обязательством выбора приоритетных направлений, с внедрением идей осуществления поставок только сертифицированной продукции.

Научные исследования международного опыта закупок государства в той или иной степени частично раскрыты многими учеными [7, 8], где закупки государства на международном уровне исследуются как форма мировой торговли, когда услуга или товар определяются технико-экономическими характеристиками и параметрами, исходя из задач покупателя.

Как обнаруживает анализ товаров, продвигаемых в рамках концепции «зеленых» закупок в развитых странах, эта продукция легко поддается качественной оценке и включает экологически сертифицированные товары и услуги (энергоэффективную компьютерную технику, офисную мебель из экологичных материалов, бумагу из вторсырья, автомобили с электроприводом, экологически дружелюбный общественный транспорт, а также электроэнергию, получаемую из возобновляемых источников).

В течение последних двадцати лет идет активное реформирование национальной политики по экологизации экономики и рыночному стимулированию экологически чистой продукции. Переломным моментом для внедрения концепции экологически безопасных государственных закупок стала прошедшая в 1992 году в Рио-де-Жанейро Конференция ООН по окружающей среде и развитию [9]. На этой конференции более 178 стран приняли Декларацию, которая призывала не только к экологической ориентированности и устойчивому развитию государства, но и к принятию конкретных мер, ориентированных на использование покупательной способности государств в целях улучшения экологических показателей.

Сегодняшние страны «зелёной семерки⁴» уже с 1995 года стали применять так называемые экологические закупки, внедрили у себя элементы системы зелёного государственного заказа (минимизация негативного влияния на окружающую среду). В

⁴ Австрия, Дания, Финляндия, Германия, Голландия, Швеция и Великобритания

2002 году были приняты и рекомендации по экокритериям государственных закупок [10], устанавливающие экостандарты системы государственных закупок и приобретение «зеленых» продуктов и услуг. Рекомендуемые критерии [11] минимизируют воздействие внешнюю среду, распределяясь по множеству этапов продуктового жизненного цикла, включая экологические издержки на сырье, транспортировку, хранение и утилизацию продукта, международные организации поддерживают инновационные компании [12, 13, 14].

Приводя в пример деятельность организации ОЭСР и «Программу ООН по окружающей среде», а также делая анализ внедрения «зеленых» закупок во многих секторах экономики зарубежных стран, авторы [15, 16, 17, 18] подчеркивают, что инвестиции в инновационные и экологически чистые технологии для производства «зеленой» продукции обеспечивают баланс трех основных факторов устойчивого развития: социальных, экономических и экологических, так как позволяет государству использовать бюджетные расходы на «зеленые» государственные закупки для социальных целей.

Так как экологические критерии становятся обязательной нормой в законах, регулирующих государственные закупки, то для помощи странам в имплементации «зеленой» повестки в государственные закупки был подготовлен доклад о мерах внедрения основных принципов:

- обеспечение конкурентной среды;
- о предотвращении проявлений коррупции;
- о развитии добросовестной конкуренции.

Эти принципы и экологические критерии по программе «зеленых» государственных закупок должны быть приведены в соответствие с принятой в ЕС директиве RoHS по ограничению содержания вредных веществ (Restriction of Hazardous Substances Directive) и регламентом CLP⁵.

Учитывая положительные примеры систем «зеленых» закупок, и в коммерческом секторе, и в отдельных государственных компаниях в 2011 году Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) определены следующие препятствия, преграждающие путь к покупкам экологически чистых услуг и товаров:

- стоимость экологически чистых продуктов выше;
- информации о таких продуктах и услугах явно недостаточно;
- недостаточно стимулов для осуществления «зеленых» проектов;

⁵ Регламент представляет собой систему классификации и маркировки, которая характеризует опасность химических веществ и смесей, где с помощью маркировки информирует работников и потребителей о возможных последствиях его воздействия.

- партнеры-поставщики отсутствуют в достаточном количестве.

Анализ же самой системы «зеленого» заказа, основанной на закупках услуг и продукции, которые бы минимизировали негативное воздействие при их использовании на окружающую среду, показывает, что в Евросоюзе экологическая ориентированность госзакупок нормативно закреплена, а их основа заложена в международных стандартах серии ISO 14020⁶.

В ходе исследования выявлено, что в разных странах наблюдается вариативность сфер применения «зеленых» закупок, а также и существуют разные подходы к нормативно-правовому регулированию.

Мировая практика показывает, что управление системой государственных закупок включает в себя правовые и экологические вопросы.

Изучая и анализируя опыт стран, социальное и экономическое развитие которых находится на разных уровнях, по применению в практике государственных закупок экологически чистых закупок (GPP), исследователи пришли к выводу, что в большинстве стран на законодательном уровне закреплены инициативы добровольной экологической сертификации, то есть на государственном уровне сформирована система «зеленых» государственных закупок.

Однако, обзор литературы по анализу зарубежного опыта управленческих решений в части экологизации экономики и управления «зелеными» государственными закупками показывает, что ряд авторов [20, 19, 21] придерживаются мнения, что сфера государственных «зеленых» закупок страдает отсутствием единой терминологии, то есть любая страна или объединение стран, организация или финансовый институт могут пользоваться собственной терминологией в сфере «зеленых» закупок. В такой ситуации осложняется поиск и применение общих практик при организации системы государственных закупок». [22]

Для построения ясного и хорошо слаженного подхода к регулирующим инструментам «зеленых» закупок, Совет ЕС и Европейский Парламент приняли две Директивы, 2004/18/ЕС [23] и 2004/17/ЕС [24], которые содержат четкие рекомендации по внесению экологических требований в контракты в процессе их заключения. Это обеспечило объективными и профессиональными требованиями и критериями процедуры закупок и инспекционный контроль над сертифицированным продуктом.

⁶ такие распространенные во всем мире инструменты, как экологическая декларация продукта (isO 14025, ii тип) и экологическая маркировка (isO 14024, i тип).

Предпринятые Директивами 2004/18/ЕС и 2004/17/ЕС, законодательные меры обеспечивают методическими рекомендациями все процедуры заключения контрактов и позволяют [23]:

- вносить экологические требования (статья 23 (3) б) в разрабатываемые технические условия;
- применять эко-лейблы, или экологические товарные знаки (статья 23 (6));
- устанавливать экологические и социальные условия при исполнении контрактов (статья 26);
- выдвигать к поставщикам требования информации, свидетельствующей и выполнении ими экологических обязательств (статья 27);
- при выборе победителя применять критерии, в основе которых лежат экологические характеристики (статья 53).

В результате положительный эффект от «зеленых» закупок дает мотивацию для расширения деятельности малых и средних компаний, которыми может быть извлечена выгода при экологических закупках, вследствие получаемой ими возможности нахождения новых рынков сбыта для своих продуктов и инновационных решений.

Кроме того, Еврокомиссия призвала государства ЕС выработать конкретные план по развитию и внедрению экологически чистых закупок в государственные закупки, для чего было необходимо провести анализ сложившейся экологической ситуации в странах и регионе в целом, наметить конкретные цели по улучшению, определить мероприятия для «озеленения» своих государственных закупок, кроме того эти общедоступные национальные планы (НПД) [17] должны содержать и амбициозные цели на ближайшие три года.

На основании этих Директив (2004/18/ЕС и 2004/17/ЕС), все страны ЕС разработали собственные национальные планы по «озеленению» своих экономик, что явилось политическим импульсом по управлению процессом реализации многих инновационных индикаторов развития, в том числе и экологических государственных закупок.

При анализе исследований (Fox, Ward and Howard, 2002; Steurer et al., 2007) [18] и опыта внедрения экологических аспектов в государственные закупки можно выделить следующие наиболее действенные инструменты внедрения «зеленых» закупок и поддерживающих их разработок:

- информационные инструменты (проведение различных тренингов, разработка государственными институтами руководств по созданию, внедрению и обеспечение доступа бизнеса разных уровней к информационным ресурсам – отчетам, сайтам; проведение кампаний, предусматривающих награждение лучших участников);

- применение инструментов партнерства (заключение соглашения, создание профессиональных сетей, ведение диалога, создание ГЧП);
- применение финансовых и экономических инструментов (инвестиции, гранты, субсидии);
- применение правовых инструментов (принятие указов, законов, руководств, резолюций);
- гибридные инструменты (стратегии и планы действий).

Эти инструменты многократно апробированы на практике в разных странах и регионах, и их можно использовать, адаптируя к российским условиям, для этого приоритеты «зеленых» экологических государственных закупок должны быть вписаны в общие стратегии развития государства.

Для организации методической помощи в международной практике применяются различные системы управления закупками, в том числе и «зелеными», в мире. Так международные организации: OECD – Организация экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Cooperation and Development), Всемирный Банк (The World Bank), Европейский банк реконструкции и развития (European Bank for Reconstruction and Development), Сеть государственных закупок PPN (The Public Procurement Network) и другие проводят исследования по улучшению подходов к управлению системами государственных закупок. Обзор методологий [25, 26, 27] этих международных организаций и их анализ демонстрируют, что в основе описанных методик лежат общие принципы и критерии оценки закупочных систем, включающих и процессы регулирования на рынке безопасных товаров и услуг.

Так методики оценки эффективности процедур закупок «зеленых» товаров WB, EBRD очень тщательно проработаны, вносят в процедуры оценок множество экологических критериев, предлагаются варианты и характер описания управления закупочной деятельностью экологических товаров и услуг, носят нормативно-правовой характер и очерчивают направления деятельности и детально регулируют проведение качественной и количественной оценки. Методики проведения оценки «зелености» товаров включают основные стержневые показатели экологичности: определение инновационности, разработку критериев оценки и составление на их базе вопросников, перевод этих вопросников в числовые базы данных, начисление на этой основе баллов и последующая оценка.

При этом процесс регулирования на рынке более безопасных товаров и услуг сводится, в основном, к разрешению социальных проблем, для чего разрабатываются соответствующие стратегии внедрения «зеленых» государственных закупок из

существующих экологических и социальных целей, когда в социальную справедливость включены такие вопросы, как безопасность, права человека, гендерное равенство, вопросы сокращения бедности и др.

Реализация «зеленых» государственных закупок базируется на разработке универсальных инструментов их внедрения, определении алгоритма внедрения «зеленых» закупок, что предлагается многими международными программами. Так, материалы, разработанные международной программой Прокьюра⁷, подробно рассматривают универсальные алгоритмы и руководства по внедрению. Большой интерес представляют Procura+ (Руководство, 2007) [2], UNEP (Руководство по внедрению, 2012) [28], в которых обосновываются инструменты и алгоритмы реализации на практике эти действенные программы.

Наиболее интересны и универсальны исследования (Ward and Howard, 2002; Fox, Steurer et al., 2007) [29], которые выделяют и группируют поддерживающие и информационные инструменты внедрения «зеленых» государственных закупок:

- проведение тренингов, создание и обеспечение доступа к информационным ресурсам – сайтам, отчетам,
- инструменты партнерства для заключения соглашений, выделены финансовые или экономические инструменты (инвестиции, субсидии, гранты),
- названы нормативно- правовые документы, необходимые для внедрения (законы, указы, резолюции, руководства).

Управленческие решения, связанные с внедрением экологических критериев для государственных закупок большинства зарубежных государств, определяются стратегической политикой на уровне макроэкономики:

- Стратегия устойчивого развития ЕС - СДС (2001 -2011) – Принятая странами Европейского союза стратегия устойчивого развития легла в основу разработки национальных стратегий отдельных стран ЕС. Главная цель - сократить воздействие на окружающую среду;
- «Европа 2020: стратегия разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста»⁸. Главная цель - продвижение идеи более целесообразного использования природных ресурсов, улучшения экологической обстановки и конкурентоспособности в экономике.
- Дорожная карта (к ресурсоэффективной Европе)

⁷ European Union Green Purchasing Programmer

⁸ <http://eulaw.ru/content/307>

- Энергия 2020 - Стратегия для конкурентной, устойчивой и безопасной энергетики⁹ - создает «подушку безопасности» для
- энергопотребления, делая акцент на возобновляемые источники энергии
- Инновационный союз/ Эко-инновации План действий – Есоар¹⁰- создает стимулы для инноваций в промышленности, предъявляя требования к продукции «устойчивого производства, способствует созданию эко-инноваций путем создания структуры, объединяющей национальные и европейские научно-исследовательские проекты.

Таким образом, сегодня в большинстве стран Евросоюза экологическая ориентированность госзакупок закреплена в законодательстве уровне, а среди инструментов экологической политики «зеленых» законов и нормативно-правовых актов имеются и серия методических материалов, в рамках которых и функционирует система «зеленых» закупок товаров и услуг.

Используя методы устойчивых «зеленых» государственных закупок, государства формируют таким образом долгосрочный и высокий спрос в отношении «зеленых» товаров и услуг, что заставляет компании прибегать к более долгосрочным инвестициям в инновации, а производители выигрывают, снижая затраты за счет роста масштабов.

Конкурсная форма закупок подталкивает коммерциализацию «зеленых» услуг и товаров, и создает устойчивый потребительский спрос. Так, использование программ устойчивых госзакупок в Дании, Австрии, Финляндии, Нидерландах, Германии, Великобритании и Швеции, позволило снизить выбросы окиси углерода, связанные с «экологичными» госзакупками, на 25%¹¹.

Таким образом, в экономиках развитых стран хорошо продуманная и стимулирующая функция процедур аукционов и торгов влечет за собой решение ряда задач, которые способствуют формированию новой экономической модели хозяйствовании – переходу к «зеленой» экономике. Внедрение наиболее современных производственных и управленческих технологий и НИОКР, что позволяет добиваться не только более высокого уровня конкурентоспособности продукции, но и рассматривать закупочные системы государства источниками роста национальной экономики.

⁹<http://www.alleuropa.mgimo.ru/novaya-energeticheskaya-strategiya-i-infrastrukturniy-paket-evropeyskogo-soiuz>

¹⁰ http://www.bio-economy.ru/arkhiv/arkhiv_novostey/330/index.php?month=01&year=2014

¹¹ Collection of Statistical Information on Green Public Procurement in the EU: Collection of Statistical Information on Green Public Procurement in the EU: Report on Data Collection Results. Report on Data Collection Results. Pricewaterhouse Coopers, Significant and Ecofys (2009), стр. 5-7

Экономическая модель «зеленого» роста предлагает различные инструменты для осуществления закупочных процедур (разработка нормативно-правовой базы, планирование, контроль и координация деятельности) см. рисунок 1.

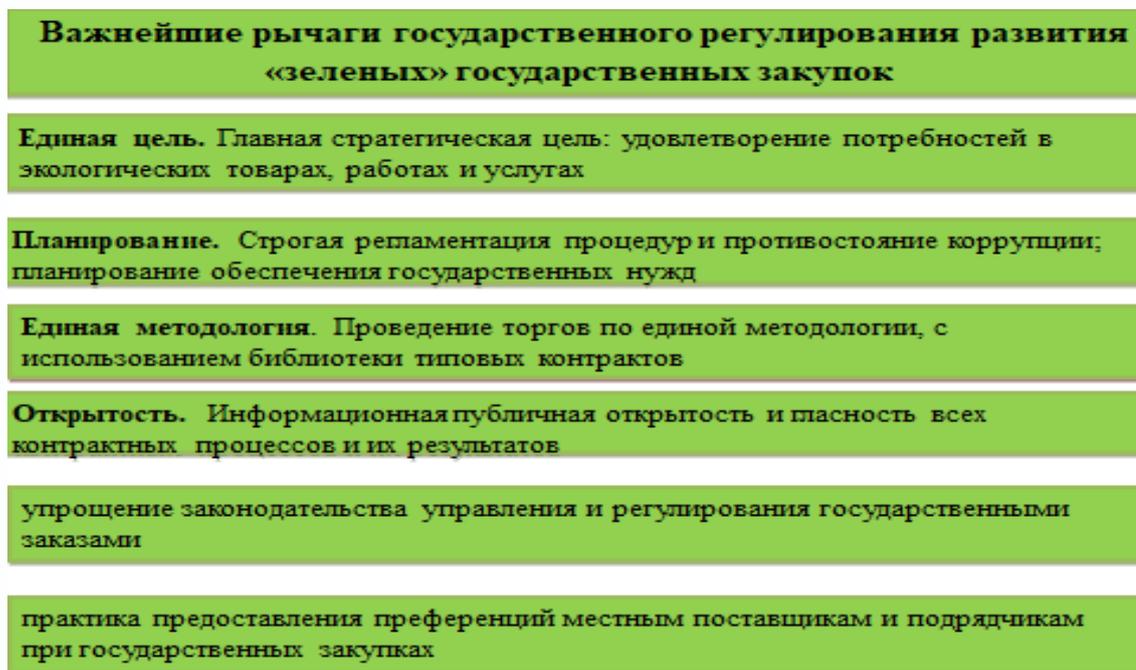


Рисунок 1 - Основные аспекты международного опыта «зеленых» государственных закупок

Государственный заказ по «зеленым» закупкам может использоваться в Российской Федерации как один из элементов системы поддержки экономической и социальной стабильности и инструмент модернизации национальной экономики, что может стать драйвером экономического роста и будет максимально содействовать развитию инновационных отраслей экономики.

На основании вышеизложенного, наиболее интересны и практически выполнимы в современной российской практике следующие элементы зарубежного опыта:

1. Госзакупки «зеленых» товаров и услуг осуществляются централизованно с помощью специализированного государственного органа с последующим распределением в государственные учреждения.
2. Методика конкурсных торгов единая, где используются библиотеки типовых контрактов и банки данных требований к закупаемой продукции.
3. Аудит процесса закупок осуществляется органами (центрами), которые имеют методики организации торгов, обеспечения чистой конкуренции, контроля за исполнением контрактов, анализа эффективности обеспечения государственных нужд.

Поэтому для России становится очевидной необходимость регламентации процедур размещения государственного заказа, основанных на принципах концепции так

называемых «зеленых» закупок, которые являются наиболее реальным инструментом не только для стимулирования инноваций и разработки новых продуктов с улучшенной экологической эффективностью, но и важнейшей задачей сегодняшнего дня – импортозамещением.

1.2 Исследование подходов в оценке параметров экологичности закупаемой продукции: характеристика критериев, способы их оценки, опорная доказательная документация

Процесс оценки параметров экологичности закупаемой продукции имеет целью обеспечение гарантий правомерности и результативности государственных тендеров, выполнение социальных обязательств и соответствие целям устойчивого экономического развития. Закупочные критерии являются мощным инструментом воздействия на производителя и поставщика продукции. Управляя ими, можно и нужно «озеленить» хозяйственную жизнь, обеспечить благоприятную среду и поддержать здоровье населения.

Характеристика критериев. В направлении формирования обоснованных отраслевых критериев экологичности продукции Европейская комиссия является мировыми лидером, и работа эта началась достаточно давно. «Зеленые» критерии государственных «зеленых» закупок представлены в настоящее время Европейской Комиссией по 22 хозяйственным отраслям.¹² Целью их разработки и представления является облегчение использования экологических требований в публичных тендерных документах. Утвержденные Евросоюзом критерии GPP направлены на достижение оптимального баланса между экологическими показателями, соображениями стоимости, а также доступностью на рынке и простотой проверки. При этом закупающие органы имеют право выбора согласно их потребностям и целевому уровню и, соответственно, могут включать в свои тендерные документы все или только определенные требования, отвечающие их запросам.

Основная концепция «зеленых» закупок на европейской территории базируется на наличии четких, поддающихся проверке, обоснованных и амбициозных экологических критериях для продуктов и услуг на основе оценки жизненного цикла и научной доказательной базе. Рекомендация об инициативе и запуске процесса по установлению общих критериев для интеграционного объединения прозвучали в 2008 году в сообщении Еврокомиссии «Государственные закупки для улучшения окружающей среды» (COM (2008) 400)¹³.

¹² Сайт ЕС, GPP. - http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

¹³ Сайт ЕС, GPP. - http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm

Отмечается, что наличие общих критериев на едином рынке значительно снижает административную нагрузку для экономических операторов, при этом общие критерии GPP имеют особую выгоду для компаний, работающих в нескольких странах союзного объединения, а также для малых и средних предприятий, чья способность справляться с различными процедурами закупок заведомо ограничена.

Приоритетные секторы для реализации идеи единых критериев были отобраны с помощью многокритериального анализа, учитывая следующие факторы:

- 1) возможности для улучшения окружающей среды;
- 2) государственные расходы;
- 3) потенциальное воздействие на поставщиков;
- 4) потенциал для установки примера для частных или корпоративных потребителей;
- 5) политическая чувствительность;
- 6) наличие соответствующих и простых в использовании критериев;
- 7) доступность;
- 8) экономическая эффективность.

Нужно отметить, что критерии не созданы раз и навсегда, они регулярно обновляются.

Основой для их формирования служит имеющаяся база фактических данных, существующих критериев экомаркировки и информации, поступающей от заинтересованных сторон промышленности, гражданского общества и государств-членов интеграционного объединения. База данных включает имеющуюся научную информацию и фактические данные, оценка опирается на характеристики жизненного цикла товара, к обсуждению привлекаются заинтересованные стороны, которые собираются для развития консенсуса.

Европейский подход предлагает два типа критериев для каждого отраслевого сектора:

- основными критериями являются те, которые подходят для использования любыми подрядчиками в разных государствах-членах и затрагивают ключевые экологические последствия. Они предназначены для использования с минимальными дополнительными усилиями по проверке или увеличению затрат;

- «всеобъемлющие» (полные) критерии предназначены для тех, кто хочет приобрести лучшие экологические продукты, доступные на рынке. Это может потребовать дополнительных усилий по проверке или небольшого увеличения стоимости по сравнению с другими продуктами с одинаковой функциональностью.

Важно отметить, что «зеленые» закупочные критерии не устанавливают подробные факты о каждом аспекте жизненного цикла продукта. Путем разумного использования опубликованной информации об экомаркировке и/или жизненном цикле они сфокусированы на ключевых характеристиках.

Хотим обратить внимание, что в ЕС существует специализированная структура, целенаправленно занимающаяся и возглавляющая процесс разработки экологических критериев - это Институт перспективных технологических исследований (JRC-IPTS), базирующийся в испанской Севилье.¹⁴ Институт работает на основе ежегодного плана, согласованного с планом работы Ecolabel ЕС. Этот план работы утверждается при координации с неофициальной курирующей группой по GPP (GPP AG - GPP Advisory Group).¹⁵ Представляется очень важным, что в Совете участвуют, помимо профильного представителя от каждого государства, также представители заинтересованных сторон, от гражданского общества, промышленности, МСП, сферы государственных закупок и местных органов власти.

Процесс формирования «зеленых» закупочных критериев в большой степени соответствует процедурной структуре формирования критериев европейской экомаркировки. Заинтересованные стороны имеют возможность комментировать документы и проект определенного критерия на нескольких этапах его создания. Однако, в сравнении с процедурой экомаркировки, здесь процесс по времени короче и не включает формальное принятие критериев в качестве правового акта.

Процедурную схему формирования «зеленого» закупочного критерия можно найти здесь: http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_procedure.htm

К вопросу об участии заинтересованных сторон. Необходимо отметить, что Институтом перспективных технологических исследований Объединенного исследовательского центра (JRC-IPTS) предоставляется вся соответствующая информация о разработке новых или пересмотре существующих критериев GPP в соответствии с новой процедурой разработки критериев. Информация (документы, анкеты, собрания заинтересованных сторон и другое) организуются соответствующими «продуктовыми» (отраслевыми) группами.

Приведем некоторые примеры по отраслям (выборочно).

¹⁴ Сайт ЕС, GPP. - http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_process.htm

¹⁵ Недавно созданный неформальный Совет по зеленым закупкам (GPP AG) выступает в качестве консультативного органа Европейской комиссии по вопросам общей политики GPP и разработки критериев GPP ЕС. GPP AG состоит из одного представителя на каждое государство-член, а также пять представителей других заинтересованных сторон (например, гражданское общество, промышленность, МСП, государственные закупки и местные органы власти).

Отрасль общественного питания. Отрасль общественного питания является основополагающей в обеспечении здоровья населения и качества жизни. Обозначенная выше товарная группа относится как к прямым закупкам продуктов питания государственными органами власти, так и к закупкам услуг общественного питания в целом, где приобретение продовольствия является частью общей функции сервиса.

Государственные и муниципальные организации на регулярной основе приобретают услуги общественного питания, например, в школах, больницах, в офисных столовых, а также при проведении специализированных мероприятий, конференций, встреч, праздников [31].

Европейский критерий по пищевым продуктам содержит рекомендации для таких товарных групп, как фрукты и овощи, аквакультура, морские, мясные и молочные продукты, напитки, а также определяет требования к предоставлению соответствующих услуг общественного питания.

Как мы уже отмечали, для каждой группы товаров/услуг Европейская комиссия представила два набора критериев:

1) основные критерии, предназначенные для использования любым европейским подрядчиком, касающиеся наиболее значительных экологических воздействий и предназначенные для использования с учетом минимизации дополнительных усилий и затрат по проверке;

2) комплексные критерии, предназначенные для использования государственными заказчиками, которые хотят приобрести лучшие экологические продукты, доступные на рынке, и требующие дополнительных административных усилий, что влечет за собой небольшое увеличение расходов по сравнению с покупкой других продуктов, выполняющих аналогичную функцию [31].

Основные критерии для продуктов питания касаются методов органического производства, товарной упаковки и упаковочных отходов. Комплексные критерии охватывают также процесс закупки продуктов питания, произведенных в соответствии с интегрированными производственными стандартами, и учитывают выгоды для животноводства (в части обращения с животными).

Для услуг общественного питания основные критерии сосредоточены в области органического производства продуктов питания, минимизации и раздельном сборе отходов; здесь в качестве дополнительных применяются экологические критерии, регулирующие использование бумаги, чистящих средств, определяющие характеристики кухонного оборудования, процесс организация питания и т. д. (Таблица 1).

Таблица 1 – Учет показателей воздействия на окружающую среду и принципы подхода к «зеленым» закупкам

Критерии оценки и действия	Ключевые показатели воздействия на окружающую среду	Подход к «зеленым» закупкам
Перечень ключевых показателей	1. Эвтрофикация	1. Закупка органических продуктов питания
	2. Закисление почв	2. Закупка продуктов питания, производимых в рамках «интегрированной производственной системы»
	3. Токсическое воздействие на здоровье человека и окружающую среду (растения и животные) посредством пестицидов и остатков удобрений, присутствующих в воде, воздухе, почве и пище	3. Закупка аквакультуры и морских продуктов согласно принципам устойчивого производства
Принципы (учет) в оценке показателей воздействия на окружающую среду и блоку действий	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Отрицательное воздействие на здоровье работников ▪ Неправильное обращение и удаление определенных пестицидов и удобрений ▪ Эрозия почвы, уничтожение лесов и утрата биоразнообразия, вызванные неадекватными методами ведения сельского хозяйства, чрезмерно интенсивным ведением животноводства и интенсивной практикой рыболовства и производства аквакультуры ▪ Жестокость в обращении с животными ▪ Высокое потребление энергии и воды в производстве продуктов питания и упаковочные отходы: <ol style="list-style-type: none"> 1) высокий расход чистящих средств и других химических веществ, который может негативно сказаться на гигиене труда кухонного персонала и состоянии окружающей среды через сточные воды 2) Высокое потребление воды и энергии кухонной техникой 3) Объем CO₂ и других выбросов загрязняющих веществ в результате использования некоторых видов транспорта, используемых для осуществления услуг общественного питания 	<ul style="list-style-type: none"> • Закупка продуктов животноводства в соответствии со строгими стандартами • Закупка сезонных продуктов • Закупка навалом /насыпью или в упаковке, которая имеет высокий процент /потенциал переработки • Использование многоцветных столовых приборов, посуды и скатертей • Использование экологически чистых бумажных изделий • Селективный сбор отходов и обучение персонала • Минимизация использования опасных химических веществ и использование экологичной очистки и мытья посуды и продуктов • Закупка воды и энергии с учетом эффективности кухонной техники • Оптимизация транспортных маршрутов, повышение энергоэффективности и сокращение выбросов на транспортных средствах, используемых для осуществления услуг общественного питания

Любопытно, что согласно свежему британскому исследованию[32], посвященному проблеме стоимости с/х продуктов, люди платят за пищу трижды: первое, когда они субсидируют фермеров, второй раз, когда они покупают еду (счет) и третий раз, когда

представляют к учету платежей в пользу ликвидации загрязнений, вызванных деятельностью фермерских хозяйств.

Воздействие промышленного земледелия подчеркивается и признается как оказывающее значительное воздействие на окружающую среду в исследовании ЕС EIPRO2, где указанная область считается ответственной за 20-30% различных экологических воздействий общего потребления, а в случае эвтрофикации эта цифра возрастает до 50% и более [32]. В этой области потребления мясо и мясные продукты (включая птицу, колбасы и т.п.) имеют наибольшее воздействие на окружающую среду, на втором месте молочные продукты. За ними следует множество других, таких, как пищевые продукты на растительной основе, безалкогольные и алкогольные напитки и т.д.

Указанные обстоятельства обусловили структурный подход Европейской комиссии к формированию критериев экологичности продуктов питания и пищевого сервиса. Помимо общих требований к характеристикам закупаемой продукции и премиальных показателей, в основных и комплексных критериях предусмотрены разделы, касающиеся способов проверки предоставляемой информации (например, соответствующая маркировка), характеристики упаковки (процент вторичной и процент «перерабатываемого контента» - более 45%), ссылки на интегрированные производственные критерии/стандарты.

Государственные заказчики обязаны указывать в уведомлении о контракте и тендерных документах, сколько дополнительных баллов присуждается за каждый «наградной»/премиальный критерий. Критерии «экологической награды» должны составлять не менее 10-15% от общего количества доступных поставщику баллов. При этом, если критерий вознаграждения формулируется с точки зрения лучшей производительности по сравнению с определенными минимальными требованиями, включенными в технические характеристики, баллы присуждаются пропорционально повышению показателя производительности [33].

В контрактах на услуги общественного питания с обеспечением процента органических продуктов питания (происходящих из органических источников и произведенных экологически безопасным способом), характеристики определенной группы продуктов, такой как молочные продукты, мясо, овощи, яйца и т.д., сервис должен быть произведен в соответствии с Постановлением ЕС № 834/2007.

Проверка соответствия проводится через представление поставщиками сертификата экомаркировки I типа для ресторанов, что будет считаться приемлемым; процентное соотношение органических продуктов питания должно быть указано в соответствующем

контракте. В качестве альтернативы поставщики должны указать, как они намереваются выполнить перечисленные обязательства в рамках своего предложения.

Что касается упаковки, то предпочтение отдается материалам на основе возобновляемого сырья и случаям «непоставки» отдельными частями (предпочтительны пакеты с одним блоком).

В целях сокращения образования отходов пищевые продукты и напитки должны подаваться с использованием столовых приборов, посуды и скатертей, которые могут быть переработаны или произведены на возобновляемом сырье. Отходы собираются отдельно по фракциям в соответствии с системой сбора, установленной государственными органами (в соответствии с местными административными правилами).

Транспортные средства, которые планируется использовать при выполнении услуги, должны, по меньшей мере, выполнять требования к выбросам выхлопных газов по стандарту ЕВРО-4. Поставщики предоставляют список транспортных средств и соответствующие технические листы, в которых указывается соответствующий уровень эмиссии выхлопных газов.

Таким образом, на базе приведенного примера к системе оценки критериев экологичности закупаемых пищевых продуктов и производств, мы показываем общие принципы, которые использует Европейский союз в обеспечении плавного перехода к циркулярной экономике. «Зеленые» государственные закупки в данном случае служат локомотивом для развития «чистого» бизнеса и экологических инноваций в предпринимательстве.

Способы оценки экологических характеристик товаров. опорная доказательная документация. Как известно, есть разные способы подтверждения соответствия определенного товара или услуги необходимым экологическим критериям. Сюда можно отнести документацию, подтверждающую соблюдение определенных технических условий, ГОСТов, санитарных норм и предписаний, а также наличие экологической сертификации у интересующего объекта. Экологическая сертификация относится к добровольному инструментарию, и предприятия могут сами решать, что им больше подходит, какой тип сертификации товара или услуги, процесса производства применять, к чему они готовы, и как это отразится на результате участия в тендере. Учитывая наличие в России множества фирм, желающих заработать на продаже готовых сертификатов, верификация фактического положения дел является проблемой, потому что требует затрат и времени. В этом смысле сертификация 1-го типа дает больше гарантий для заказчика, так как подразумевает внешний аудит производственных процессов. Но не только это.

Чтобы убедиться в наличии приоритетов в доказательной базе, обратимся к товарным критериям Европейского Союза. Для этого случая мы возьмем к рассмотрению критерии, предъявляемые к транспорту и транспортной отрасли в целом.

Итак, транспорт. Согласно европейскому исследованию по воздействию на окружающую среду (EIPRO), транспорт является одной из областей потребления с наибольшим воздействием на окружающую среду. Типы транспортных средств, приобретаемые государственными администрациями, отличаются от транспортных средств для обычного использования (есть официальные транспортные средства, транспортные средства инспекционных органов, грузовые фургоны или оборудование для садоводства; аварийные транспортные средства (машины скорой помощи, пожарные машины, автомобили и полицейские фургоны); специальные транспортные средства (грузовики для дорожной уборки, мусоровозы, автобусы и т. д.). Каждый тип имеет определенную функцию и разные требования; поэтому рекомендуемые критерии закупок варьируются. [34]

Требования, изложенные в Директиве по чистым транспортным средствам, применяются ко всем автотранспортным средствам.

Итак, отметим, что основные и комплексные критерии ЕС по транспорту касаются следующих трех групп продуктов:

- пассажирский транспорт,
- транспортные средства и услуги общественного транспорта,
- грузовые автомобили и услуги по сбору отходов.

Важным моментом в оценке экономической ситуации является также доступность рынка. Так как во всем Европейском Союзе в наличии большое предложение различных моделей ТС с разными техническими характеристиками, основное различие в «доступности рынка» связано с топливом. Различные страны и регионы могут отдавать предпочтение некоторым альтернативным типам топлива (таким как сжатый природный газ, сжиженный нефтяной газ, биотопливо и электричество), и ситуация, а, следовательно, и рыночная доступность меняются. Это важно учитывать при увязке использования альтернативных видов топлива с наличием местной инфраструктуры заправки топливом, с тем, чтобы обеспечить потребности транспорта.

Очень немногие новые автомобили предназначены для питания исключительно на альтернативных видах топлива. Однако биотопливо используется в смесях с обычными видами топлива. Производители также активно инвестируют в гибридные технологии, сочетающие обычный двигатель и электродвигатели с батареями, которые могут быть заряжены во время торможения. Это помогает снизить потребление обычного топлива и,

следовательно, выбросы, особенно в городских условиях. «Чистые» электромобили, как правило, подходят только для коротких расстояний, здесь актуален вопрос наличия зарядных станций.

Основное влияние на характер закупок транспортных средств обусловлено объемом выбросов загрязняющих веществ в процессе использования транспортного средства и на протяжении всего его жизненного цикла, начиная от извлечения сырья для обеспечения процесса производства, и заканчивая соображениями об окончании срока службы и химическими веществами, используемыми в шинах и смазочных маслах.

Доклад Еврокомиссии содержит следующие разделы, в которых описываются основные экологические последствия жизненного цикла транспортного средства: добыча сырья, фаза использования, утилизации и т.д.

Проанализировав подходы в оценке параметров экологичности закупаемой и производимой продукции возможно сделать следующие выводы.

Директива 2009/33/ЕС или Директива по чистым транспортным средствам требует, чтобы показатели потребления энергии и воздействия на окружающую среду были включены во все решения о закупках государственных органов для автотранспортных средств. Цель критериев GPP ЕС заключается в том, чтобы выйти за рамки директивы и устанавливать еще более жесткие критерии, которые еще больше помогают решению о покупке и уменьшают воздействие на окружающую среду.

Основное воздействие на окружающую среду от транспортных средств происходит через CO₂ (парниковый газ) и другие выбросы. Эти выбросы оказывают значительное влияние на изменение климата и качество воздуха. Альтернативные виды топлива и технологии помогают снизить их объем.

Выбросы связаны с потреблением энергии, и есть дополнительные методы, которые могут быть использованы для улучшения этого. Шины с низким сопротивлением качению и система контроля давления в шинах могут уменьшить потери энергии. Индикаторы переключения передач и индикаторы расхода топлива помогают эко-вождению, давая обратную связь с водителем и делая процесс вождения более энергоэффективным.

Другие воздействия на окружающую среду для рассмотрения включают шум как от автомобильного двигателя/выбросы, так и от шин, потенциально опасных химических веществ в шинах и системах кондиционирования воздуха, а также от переработанного содержимого и соображений конечного срока службы (Рисунок 2).

Доказательная база, что может служить понятным ориентиром для поставщика в оценке целесообразности покупки того или иного товара? Как мы уже упоминали, в качестве опорной базы могут служить существующие стандарты, технические нормы и

экологическая маркировка (для примера см. раздел «Существующие стандарты, экомаркировка и другие ресурсы критериальной оценки»).

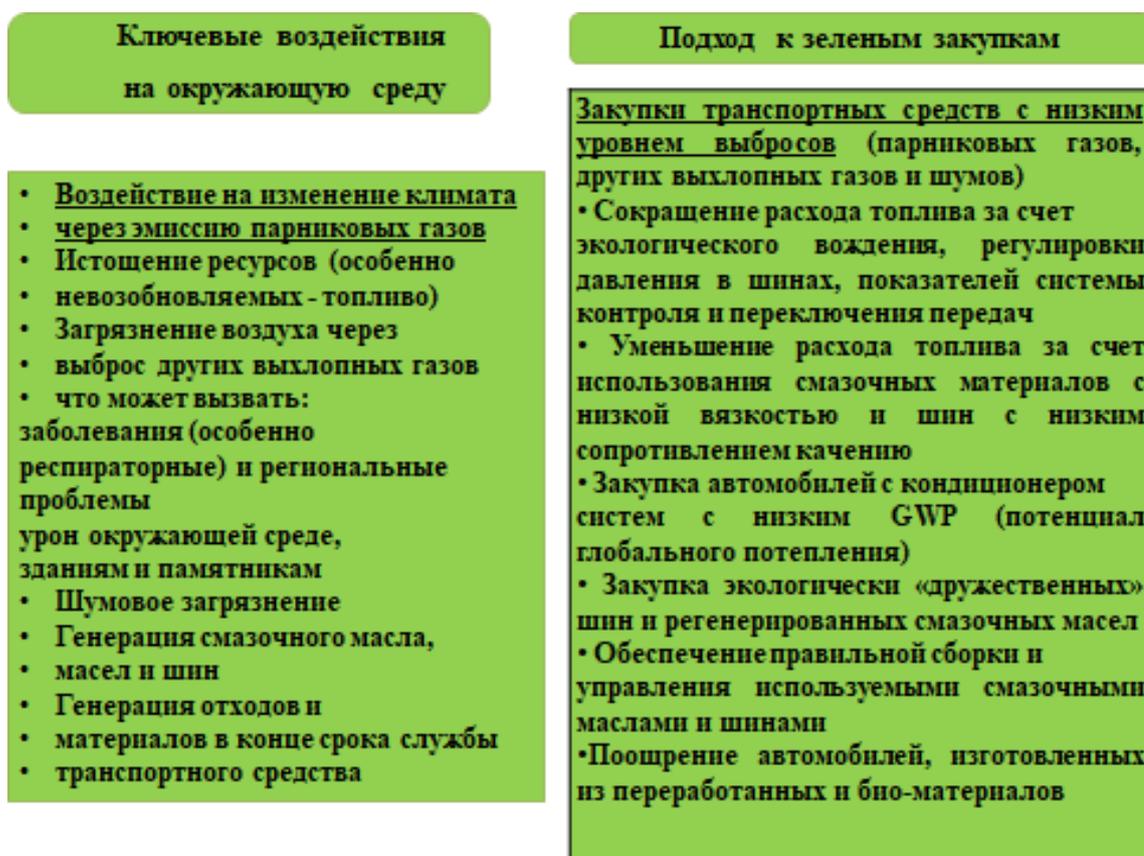


Рисунок 2 - Ключевые воздействия на окружающую среду и определение подхода к «зеленым» закупкам.

Основной ярлык для транспортных средств - это метка расхода топлива и выбросов CO₂, которую все новые автомобили должны отображать, как установлено в директиве 1999/94/EC⁵⁷ с маркировкой fuelefficiency. Европейская директива делает обязательным отображение информации о выбросах CO₂, но позволяет государствам-членам публиковать национальные руководящие принципы в отношении топливной эффективности новых автомобилей. При этом автомобили делят по классам топливной экономичности, так же, как в отношении бытовых приборов.

Любопытно признание Еврокомиссии, что в плане коммуникативного и информативного воздействия на стейкхолдеров практика определили большую результативность (пользу) показателей эффективности использования топлива. Эта информация оказалась намного более полезной для поставщиков, чем обязательная маркировка выбросов CO₂.¹⁶

Транспортные средства должны соблюдать обязательный уровень выбросов CO₂, а баллы присуждаются пропорционально достижению целевых критериев. Транспортные

¹⁶ A Report on the effectiveness of the car fuel efficiency labelling Directive 1999/94/EC

средства должны соответствовать стандарту EURO 4-IV, но, если они достигают более строгих стандартов (EURO 5 или EEV), присваиваются дополнительные наградные баллы.

Дизельные транспортные средства должны быть оснащены фильтрами. Очки также присуждаются за уровень LVL (SAE 0W30 или 5W30) и LRRT, если они соответствуют требованиям экомаркировки «Голубой ангел».

Европейский союз имеет цель 10% транспортного топлива к 2020 году иметь от возобновляемых источников. Это требует усилий в области развития инфраструктуры и развития альтернативных топливных транспортных средств.

Проект Procura, General Action of the Intelligent Energy for Europe Programme¹⁷, спонсируемая Европейским союзом, разрабатывает совместные модели закупок, инструменты контроля и руководства по эксплуатации парка для облегчения приобретения и обслуживания AFV для частных и общественных целей. В проекте представлена информация об этаноле, биодизеле и прессованных транспортных средствах на природном газе (характеристики топлива и транспортных средств, возможности и барьеры, заправочные станции и техническое обслуживание, доступные на рынке модели и цены).

Проект «BUY SMART» (3), также финансируемый Европейской программой «Интеллектуальная энергия Европы», содержит материалы по «зеленым» закупкам, требования и критерии присуждения баллов. Рекомендуется оценка стоимости жизненного цикла на основе статьи 6 Директивы по чистым транспортным средствам (Clean Vehicles Directive)¹⁸ или собственным инструментарием. Целевые выбросы CO₂ показывают в рабочих листах.

К другим критериям относятся: соблюдение стандартов выбросов ЕВРО, наличие сажевого фильтра у дизельных ТС, уровень газации в кондиционерах, индикаторы переключения передач, контроль давления в шинах системы, сопротивление качению и содержание PCA в шинах, вязкость масел и шумовые воздействия.

COMPRO (4). В проекте COMPRO разработчиками рассматривались общие закупки «чистого» общественного транспорта, также гибридные технологии. Был сформирован призыв к проведению совместных (транснациональных) тендеров и рекомендации по транснациональным общим закупкам.

STARBUS (5). Проект Starbus направлен на стимулирование процесса принятия решений о закупках для автобусов и продвижению возобновляемых источников энергии путем создания инструмента, монетизирующего выбросы загрязняющих веществ.¹⁹

¹⁷ <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/procura>

¹⁸ https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/vehicles/directive_en

¹⁹ <http://www.starbus-tool.eu>

ОПОРНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ. Важной составляющей доказательной базы является соответствие тендерной продукции стандартам экологического менеджмента. Как известно, имеется три распространённых вида экологической маркировки продукции согласно стандартам ИСО: экологическая маркировка 1-го типа (ИСО 14024), экологическая маркировка 2-го типа (ИСО 14021) и третьего, соответственно (ИСО 14025).

Общая цель экологического декларирования заключается в доведении до потребителя «проверяемой, точной, не вводящей в заблуждение информации об экологических аспектах продукции и услугах»²⁰, способствующей созданию соответствующего рыночного спроса и поставок, оказывающих меньшую нагрузку на окружающую среду. При этом создаются стимулы для непрерывного улучшения экологических свойств продукции. Иными словами, программы экологической маркировки дают возможность потребителям/заказчикам идентифицировать продукцию, которая отвечает заданным критериям.

Программа экологической маркировки типа I (Type I - Environmental labelling programme) – это «добровольная, основанная на многих критериях программа третьей стороны, предусматривающая выдачу лицензии на использование экологической этикетки, свидетельствующей об экологической предпочтительности какой-либо продукции в рамках определенной группы однородной продукции на основе рассмотрения ее жизненного цикла»²¹. Экологическая маркировка первого типа считается наиболее предпочтительной, так как процедура сертификации и процесс получения предприятием лицензии предусматривает участие третьей стороны.

Экологическая маркировка 2-го типа представляет собой самодекларируемые экологические заявления (экологическая маркировка по типу II - Self-declared environmental claims (Type II - Environmental labelling)²². Самодекларируемые экологические заявления «могут быть сделаны изготовителями, импортерами, дистрибьютерами, розничными торговцами», т.е. теми, кто может получить выгоду от таких заявлений. Форма таких заявлений варьируется от словесной формулировки, знака или графического изображения на этикетке продукции или упаковке до варианта рекламного проспекта, телемаркетинга, электронных средств массовой информации.

Для экологических заявлений важна гарантия их надежности, чтобы исключить несправедливую конкуренцию или торговые барьеры. Важным аспектом является возможность проверки таких заявлений. «Метод оценки должен быть ясным, прозрачным,

²⁰ <http://docs.cntd.ru/document/gost-r-iso-14024-2000>

²¹ <http://docs.cntd.ru/document/gost-r-iso-14024-2000> (текст, аутентичный международному стандарту)

²² <http://docs.cntd.ru/document/gost-r-iso-14021-2000> (аутентичный текст международного стандарта)

научно обоснованным и документированным так, чтобы покупатели и потенциальные покупатели были уверены в достоверности заявлений». Международный стандарт ISO 14021 структурно дает на этот счет четкие указания по параметрам заявления и проверке в том числе. Нормативные ссылки при этом отправляют к стандартам ИСО 14040 и 14041, включающих принципы, структуру и области исследования в рамках оценки жизненного цикла товара.

Экологическая маркировка 3-го типа (ИСО 14025 - Type III - Environmental declarations) служит для представления количественной экологической информации о жизненном цикле продукции для обеспечения возможности сравнения продукции, выполняющей одну и ту же функцию.²³ «Экологические декларации типа III ... предназначаются главным образом для обмена информацией между предпринимателями, однако, также могут быть использованы для передачи информации от бизнеса к потребителю». Область применения программы должна быть четко определена (географическая зона, определенные отрасли промышленности, группы продукции, т.д.). Оператор программы является ответственным за администрирование программы экологической декларации типа III. Согласно стандарту, программа должна обеспечить доступность к ней всех организаций, заинтересованных в разработке правил для групп однородной продукции (PCR) или экологических деклараций типа III в рамках области применения. Оператор программы готовит общие понятные инструкции, описывающие правила ее функционирования. Пункт 6.5 Стандарта содержит указания на необходимость идентификации и привлечения заинтересованных сторон для участия в разработке программы путем открытых консультаций (см. 5.5). Оператор программы обязан обеспечить прозрачность роли заинтересованных сторон в разработке программы, чтобы сделать возможным их участие в консультациях. «Заинтересованными сторонами в разработке экологических программ типа III могут быть поставщики материалов, производители, торговые ассоциации, заказчики, пользователи, потребители, неправительственные организации, общественные органы и, если необходимо, независимые стороны и органы сертификации» (п.5.5). Вот этот момент стандарта представляется очень важным, так как открытая консультация должна посредством активного участия заинтересованных сторон обеспечить достижение консенсуса в процессе.

Экологическая декларация типа III должна включать в себя данные оценки жизненного цикла (LCA), инвентаризационный анализ оценки жизненного цикла (LCI)

²³ <http://docs.cntd.ru/document/1200102928> (аутентичный текст международного стандарта)

и/или информационные модули. Такие данные, полученные из стадий жизненного цикла или дополнительной экологической информации, четко делятся на следующие три категории (таб. 2)²⁴

Таблица 2 - Данные оценки жизненного цикла (LCA), инвентаризационного анализа оценки жизненного цикла (LCI)/информационные модули по категориям

Группы данных	Включенные показатели (основные)
Данные из инвентаризационного анализа оценки жизненного цикла (LCI) в соответствии с правилами групп однородной продукции (PCR)	<ul style="list-style-type: none"> - потребление ресурсов, включая энергию, воду и возобновляемые ресурсы, - выбросы, загрязняющие атмосферу, воду и почву;
Индикаторы результатов оценки воздействия жизненного цикла	<ul style="list-style-type: none"> - изменение климата, - истощение стратосферного озонного слоя, - окисление почвы и водных ресурсов, - эвтрофикация (зарастание водоема водорослями), - образование фотохимических окислителей, - истощение ископаемых энергетических ресурсов, - истощение минеральных ресурсов
Другое	<ul style="list-style-type: none"> - количество и тип производственных отходов (например, опасные и неопасные отходы)*

*Пример может варьироваться

Важный момент: если экологическая декларация типа III используется для передачи информации от бизнеса к потребителю, то верификация, требуемая стандартом, должна быть проведена третьей стороной (п.9.4)²⁵. Лица, проводящие верификацию, должны быть компетентны в контрольной области. Требования к компетенциям экспертов по верификации включают: знание соответствующей отрасли и продукции, знание процессов, относящихся к конкретной группе однородной продукции, знание методологии оценки жизненного цикла продукции (LCA), знание стандартов экологической маркировки, и деклараций, знание структуры нормативной базы (в рамках подготовки экологических деклараций типа III), знание программы экологических деклараций типа III. Хочется обратить внимание на последнее обстоятельство, поскольку наличие компетентной комиссии является одним из ключевых факторов доверия.

²⁴ Таблица составлена на базе п.7.2.2 стандарта ИСО 12025

²⁵ <http://docs.cntd.ru/document/1200102928> (аутентичный текст международного стандарта)

2 Анализ политико-управленческого инструментария, обеспечивающего базовую основу для развития «зеленых» государственных закупок на национальном уровне и в интеграционных объединениях мира

2.1 Исследование опыта управленческих решений в части экологизации экономики в странах/интеграционных объединениях мира

На основе анализа зарубежных практик оценки результативности и эффективности государственного экологического надзора за «зелеными» закупками можно формулировать основные принципы и требования к формированию показателей, ориентированных на то, что производство продукта не будет негативно влиять на окружающую среду или это может быть сведено к минимуму. (Рис. 3)

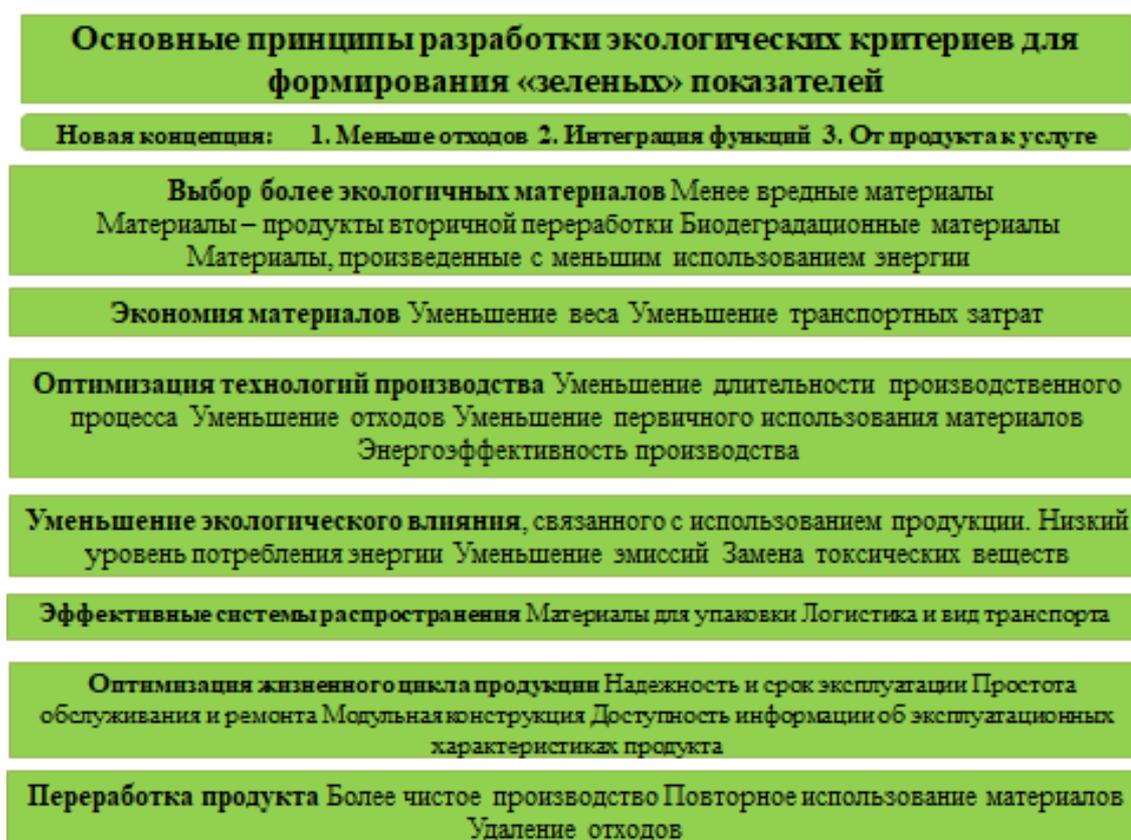


Рисунок 3 - Основные принципы разработки экологических критериев для формирования «зеленых» показателей.

Являясь эффективными инструментами для устойчивого развития государства, «зеленые» закупки в европейских странах обязаны соответствовать экологическим критериям экомаркировки и типа (энергоэффективность, использование вторресурсов и др.) для удовлетворения потребностей закупщика. См. рис. 4.

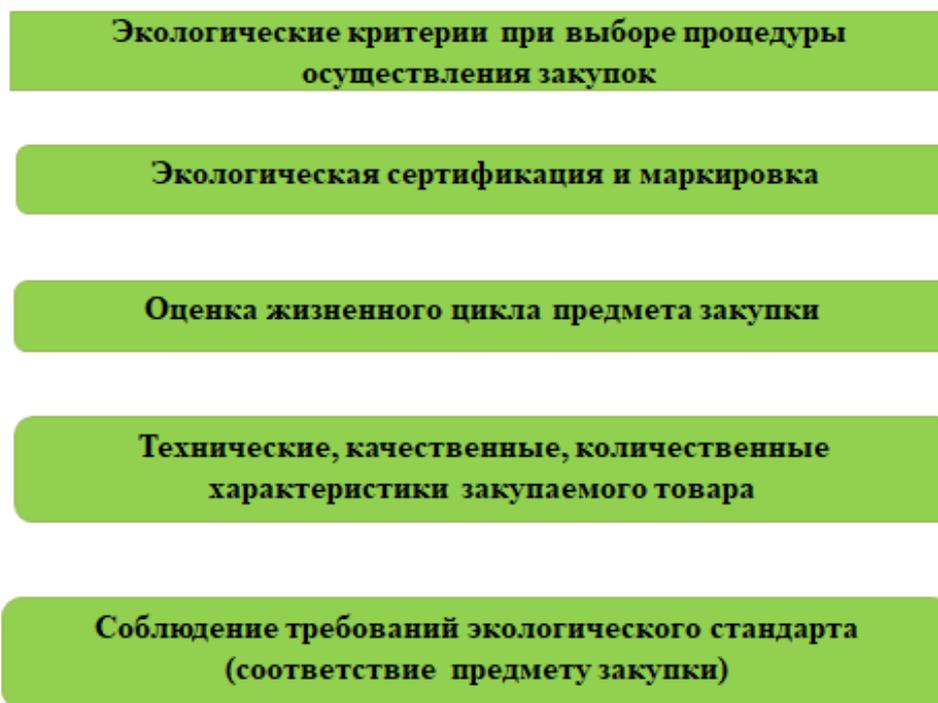


Рисунок 4 - Экологические критерии при выборе процедуры осуществления закупок
Вышеназванные критерии «зеленых» закупок уже широко используются в государственном секторе многих стран мира (См. рис. 4) [12].

Так, провозгласив себя странами, инициативно использующими принципы экологически безопасных закупок, Дания, Австрия, Финляндия, Голландия, Германия, Великобритания и Швеция в 2002 г. приняли нормативно-правовой документ, содержащий рекомендации по внедрению ряда экологических критериев государственных закупок услуг и товаров, где основной перечень состоит из 23 категорий товаров и услуг. В целом в странах Европы объем «зеленых» закупок постоянно растет и к настоящему времени составляет около 55%.²⁶

Правовое регулирование устойчивых («зеленых») закупок можно представить виде схемы См рис.5.

²⁶ Первая версия стандарта ISO 14024 вышла в 1999 году, когда компании поняли, что могут использовать экологические заявления в качестве маркетингового преимущества. На упаковке и в рекламных материалах все чаще стали встречаться знаки «натуральный», «экологичный», «энергоэффективный» и т.д. Именно тогда возникла необходимость ввести стандарт для экологических маркировок.



Рисунок 5 - Правовое регулирование устойчивых закупок²⁷

Выгоды: Правовое законодательство, регулирующее «зеленые» государственные закупки, позволяет:

- играть существенную роль в разрешении многих экологических проблем:
 - нелегальная вырубка лесов (существует требование приобретения древесины и изделий из древесины из легальных источников);
 - необходимость снизить загрязнения воздуха парниковыми газами (требование приобретения товаров и услуг с минимальными фиксированными выбросами CO₂ в течение жизненного цикла);
 - чрезмерный расход пресной воды и снижение ее запасов (следует выбирать максимально водосберегающее оборудование);
 - повышение энергоэффективности и использования ресурсов;
 - опасное загрязнение воздуха, воды и почвы (следует ограничивать использование опасных веществ);
 - образование огромного количества не перерабатываемых отходов (необходимо усовершенствовать технологию упаковки, применять поощрение повторного использования и переработки материалов);

²⁷ Источники: Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report, 2013

– сельское хозяйство (требование покупки органических пищевых продуктов без добавления химических веществ);

- повысить уровень и качество жизни населения (требования к чистоте общественного транспорта, что приводит к улучшению качества воздуха, уменьшению использования токсичных веществ в средствах для мытья, обеспечивает здоровую и «чистую» рабочую среду);

- дает возможность экономить ресурсы и деньги снижением стоимости жизненного цикла товаров и услуг;

- образование мотивации в части разработок «зеленых» продуктов и технологий и продвижения их на рынке.

На основании вышеизложенного, наиболее интересны и практически выполнимы в современной российской практике следующие элементы зарубежного опыта:

1. Госзакупки «зеленых» товаров и услуг осуществляются централизованно с помощью специализированного государственного органа с последующим распределением в государственные учреждения.

2. Методика конкурсных торгов единая, где используются библиотеки типовых контрактов и банки данных требований к закупаемой продукции.

3. Аудит процесса закупок осуществляется органами (центрами), которые имеют методики организации торгов, обеспечения чистой конкуренции, контроля за исполнением контрактов, анализа эффективности обеспечения государственных нужд.

Таким образом, вопросы совершенствования системы управления «зелеными» госзакупками приобретают для России особую остроту в связи с внедрением новых моделей управления экологически ориентированной контрактной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [30].

Поэтому становится очевидной необходимость регламентации процедур размещения государственного заказа, основанных на принципах концепции так называемых «зеленых» закупок, которые являются наиболее реальным инструментом не только для стимулирования инноваций и разработки новых продуктов с улучшенной экологической эффективностью, но и важнейшей задачей сегодняшнего дня - импортозамещением.

Для этого необходима новая государственная политика экологического регулирования, совместимая со стратегией политики импортозамещения:

1. Все отрасли материального производства, зависящие от импорта, должны получить поддержку инновационного развития в отраслях экономики, где это

перспективно, то есть где отечественные производители могут в кратчайшие сроки достичь западных «зеленых» стандартов, чтобы продукция стала конкурентоспособной.

2. Основной стратегической целью является аграрный сектор страны, поскольку он является основным принципом стратегии продовольственной безопасности страны. Здесь среди факторов роста конкурентоспособности особое место занимает усиление роли инновационных рычагов, внедрению достижений агрохай-тека (в частности, парниковому хозяйству в условиях холодного климата) и производство экологически чистых продуктов питания.

Необходимо привести в действие факторы роста конкурентоспособности, такие как радикальное реформирование кредитной политики, совершенствование вторичного рынка сельхозтехники, регулирование доступности минеральных и органических удобрений, расширение сферы применения ресурсосберегающих и экологически чистых технологий и т.д.

2.2 Анализ организационно-правового инструментария, стимулирующего применение экологических критериев в государственных закупках

Организационный инструментарий. Чтобы корректно говорить об организационном инструментарии, нужно рассматривать несколько уровней управления процессом. Важен общий глобальный посыл «озеленения» хозяйственной жизни на Земле, и формирование рамочных правил/руководств для стимулирования национального движения – работы на уровне государств. Работа такая идет, но глобальный акцент на «зеленых» закупках как практическом инструментарии «зеленой» экономики следует усиливать. Государственный уровень (можно также говорить об уровне интеграционного объединения, если сообщество стран живет по его стандартам) чрезвычайно важен, так как критерии «зеленых» закупок были и остаются добровольным инструментом применения, но при этом формируются социальные и этические правила взаимодействия власти и бизнеса, и со временем добровольность в хорошем смысле ставится устойчивой практикой, которая определяет взаимоотношения сторон и деловую этику.

Ранее мы рассмотрели примеры отраслевых критериев, которые разрабатываются, развиваются и пересматриваются специализированными государственными институтами. Организационная поддержка процесса выражается в многосторонней институциональной работе, инициируемой и поддерживаемой государственными органами. Это органы исполнительной власти, специализированные научные учреждения, сертифицирующие организации и т.д.

Политика. Международный уровень. Программа ООН 10YFP по устойчивым государственным закупкам (SPP) является глобальной платформой для многочисленных стейкхолдеров и поддерживает внедрение названного механизма во всем мире. Программа заявляет о синергетическом эффекте в достижении целей устойчивого развития через механизм «зеленых» закупок.²⁸

Политика. Европейский Союз. С точки зрения важности политических шагов, предпринятых Европой в области «озеленения» экономики, этапным моментом можно считать принятие Плана действий по устойчивому потреблению и производству и устойчивой промышленной политике (SCP/SIP) - Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan²⁹.

В 2008 году сообщение «Государственные закупки для улучшения окружающей среды» - Public procurement for a better environment (COM(2008)400)³⁰ обозначило меры для стимулирования инноваций в экологических технологиях, продуктах и услугах. Одновременно Европейская комиссия установила ориентировочную цель, согласно которой уже к 2010 году 50% всех процедур публичных торгов должны были стать «зелеными», т.е. совместимыми с одобренными критериями GPP.

В рамках организационных мер, был предложен важный инструментарий, позволяющий устранить основные препятствия на пути развития «зеленых» закупок (поручение Комиссии):

- установление общих критериев GPP;
- поощрение публичной информации о калькуляции жизненного цикла (LCC) продуктов;
- повышение уверенности в правовых возможностях включения экологических критериев в тендерные документы;
- обеспечение поддержки реализации «зеленых» закупок через политические цели, связанные с индикаторами и мониторингом.

Для мониторинга были предложены два типа показателей: количественные (для оценки хода политики и ее влияния на сторону предложения) и индикаторы воздействия, позволяющие оценить экологические и финансовые выгоды.³¹

Рабочие документы, сопровождающие основную Коммуникацию, установили полезные для государственных органов принципы по определению и проверке

²⁸ <http://www.oneplanetnetwork.org/sustainable-public-procurement>

²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0397>

³⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>

³¹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_policy_en.htm

экологических критериев, инструментам стимулирования «зеленых» закупок и дали примеры для ряда товарных групп, юридические и оперативные рекомендации.

Для принятия в российской практике подобного рода шагов, хотелось бы отметить, что рабочие документы Евросоюза включили конкретные разъяснения по формулировке «экологической награды» при отсутствии конкретных критериев GPP, в конкретном случае - для древесины и изделий из дерева, а также описание закупочного процесса и калькуляцию жизненного цикла.³²

Оценка воздействия новой политики была проведена на основе соответствующих исследований, вклада координационной группы Inter Service Group, координирующей работу служб Комиссии, и консультаций с заинтересованными сторонами.

Выгоды и стоимость различных вариантов политики (пяти), направленных на повышение количественного и качественного уровня государственных «зеленых» закупок были подробно рассмотрены инициаторами процесса: от до установления обязательных целевых показателей для GPP, что «business as usual», без особых обязательств по GPP, до введения обязательных условий для определенных контрактов, что изменило существующие стандартные формы уведомления о контрактах (включающих информацию об экологических спецификациях или «наградных» критериях). Варианты оценили с точки зрения экономических, экологических и социальных последствий, воздействия на распространение и занятость (прямые и косвенные). Такой подход позволил определить оптимальный выбор.

Приоритетный пакет мер включил:

- добровольность и широту задач для GPP на территории ЕС;
- развитие новых и выделение существующих инструментов реализации: руководств по конкретным темам, обучение, использование существующих платформ сотрудничества;
- обеспечение основных и комплексных критериев GPP для приоритетных секторов/отраслей;
- правовые руководства по вопросам, представляющим собой барьеры для GPP;
- разработку индикаторов и мониторинг GPP.³³

Европейский Совет по окружающей среде (Environment Council) дал такое заключение по инструментарию «зеленых» государственных закупок: «... эффективный инструмент для поощрения улучшения экологических, энергетических и социальных

³² Staff Working Document (July 2008) - http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/sec_2008_2126.pdf

³³ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/sec_2008_2124_EN.pdf

показателей продуктов и услуг и содействия продвижению «устойчивых» работ, товаров и услуг на рынке, при избегании дополнительного бремени на государственные финансы и расчете полного жизненного цикла продуктов».

Национальные планы действий. Государства-члены ЕС разрабатывают общедоступные национальные планы действий по «озеленению» своих государственных закупок. Такая работа ведется с 2003 года. НПД должны содержать оценку существующей ситуации и включать амбициозные цели на следующие три года с указанием конкретных мер их достижения.³⁴ «НПД не являются юридически обязательными, но обеспечивают политический импульс процессу внедрения» и повышают осведомленность об экологических государственных закупках.

Национальные источники. Руководства по «зеленым»/устойчивым закупкам (и информация по странам) доступны на сайте Европейской комиссии, они также пересматриваются и дополняются в русле общей политики Союза³⁵.

Сети. В 2014 году Европейская платформа по ресурсной эффективности (European Resource Efficiency Platform) опубликовала «Манифест и политические рекомендации»³⁶, документ высокого уровня для Европейской комиссии, стран-членов ЕС и частных лиц о переходе к более ресурсоэффективной экономике. «Манифест» призывает к последовательной реализации программы «зеленых» закупок, с рекомендациями по созданию европейской сети для обмена передовой практикой в этой области.³⁷

Тогда же вышло поручение Европейской комиссии по проведению исследования в оценке структуры и контента для сетевой работы в GPP. Для достижения этой цели был проведен соответствующий анализ с целью выявления сильных и слабых сторон таких закупок. За опросом/анализом последовали разработанные сценарии поддержки сетей GPP в Евросоюзе, которые затем обсуждались в последующих интервью и вебинарах. Плюсы и минусы каждого варианта были рассмотрены.³⁸

Нужно отметить, что многие из сетевых мероприятий, определенных в исследовании, стали частью программных региональных проектов ЕС по устойчивым закупкам (2015-18)³⁹, финансируемых в рамках программы Horizon 2020 ЕС. Цель такой работы состоит в укреплении сетевого сотрудничества на европейском и

³⁴ http://ec.europa.eu/environment/gpp/action_plan_en.htm

³⁵ http://ec.europa.eu/environment/gpp/material_en.htm.

³⁶

http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf

³⁷ http://ec.europa.eu/environment/gpp/studies_en.htm

³⁸ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/GPP_Networking_Needs.pdf

³⁹ <http://www.sppregions.eu/home/>

субнациональном/региональном уровне по устойчивым/инновационным закупкам (SPP/PPI) для обмена знаниями и наращивания общего потенциала.

Сетевая профессиональная и социальная работа. Многоуровневая профессиональная структура включает вертикальные и горизонтальные сетевые связи. Она представлена информационно достаточно полно и должна стать для специалистов в области «зеленых» закупок объектом пристального профессионального внимания и источником обучения. Важнейшие международные программы и проекты Евросоюза можно отслеживать, пользуясь специальной ресурсной страничкой⁴⁰.

Консультативная группа/Совет. Мониторинг. Консультативная группа GPP является экспертной группой в составе представителя государств-членов ЕС и следующих заинтересованных сторон: Business Europe, UEAPME (ассоциация малых и средних предприятий), Европейского бюро по окружающей среде - BEUC (Европейская организация потребителей), ICLEI. Роль Группы заключается в предоставлении консультаций Европейской комиссии по разработке и реализации политики государственных «зеленых» закупок. Совет собирается два раза в год с целью работы над широкой программой вопросов, включающих мониторинг, обновления отраслевых критериев, стратегий регионов и т.д.

Правовой инструментарий. Международный уровень. «Правительствам и другим организациям следует осуществлять устойчивое развитие в своей деятельности», - UNEP/UN Environment отмечает, что понимание вопроса и минимизация негативных социальных, экономических и экологических последствий в осуществлении процесса государственных закупок являются конкретными целями устойчивых / «зеленых» государственных закупок (SPP/GPP).⁴¹

Устойчивые/ «зеленые» закупки определяется как «процесс, посредством которого государственные организации удовлетворяют свои потребности в товарах, услугах, работах и коммунальном сервисе таким образом, чтобы обеспечить соотношение их цены и качества на протяжении всего жизненного цикла с точки зрения получения выгод не только для организации, но для общества и экономики, значительно снижая при этом негативное воздействие на окружающую среду»⁴².

Принципы устойчивых закупок дают странам и организациям общее понимание их значения, они основаны на систематическом поэтапном подходе к внедрению и развитию

⁴⁰ http://ec.europa.eu/environment/gpp/initiatives_en.htm

⁴¹ The Sustainable Public Procurement Programme of the 10-Year Framework of Programmes (10YFP SPP Programme); Principles of Sustainable Public Procurement. 2015. P.1

⁴² The Sustainable Public Procurement Programme of the 10-Year Framework of Programmes (10YFP SPP Programme); Principles of Sustainable Public Procurement. 2015. P.1.

механизма, который был разработан Марракешской целевой группой по устойчивым государственным закупкам. Эти принципы предназначены для любых заинтересованных сторон, вовлеченных в процесс государственных закупок, которые заинтересованы в общественно-полезном управлении.

Программа SPY 10YFP также рекомендуют, чтобы страны и организации включали эти принципы в свои политические задачи и применяли их на практике.

Таблица 3 - Принципы устойчивых/ «зеленых» государственных закупок

Принципы, №	Название	Содержание
1	Хорошие государственные закупки – это устойчивые/ «зеленые» государственные закупки.	Прозрачное, справедливое, конкурентное, подотчетное, эффективное использование государственных средств - при интеграции трех аспектов устойчивого развития: социального, экологического и экономического. SPP/GPP требуют понимания полного воздействия покупки на протяжении всего жизненного цикла продукта или услуги, независимо от местоположения, управления жизненным циклом продукта через повторное использование, рециркуляцию и удаление.
2	Реализация SPP/GPP требует лидерства	Для продвижения закупок необходимы влиятельные лидеры высшего уровня. Они могут обеспечить достаточные ресурсы для реализации, и способствовать широкому распространению лучшей практики.
3	SPP/GPP способствует достижению широких политических целей	Примерами этих целей могут быть устойчивое управление природными ресурсами, эффективность ресурсов, устойчивое развитие и устойчивое потребление и производство. SPP также может стимулировать рынки для устойчивых инновационных решений, поощряя раннее взаимодействие с рынком и создавая «зеленые», достойные рабочие места.
4	SPP привлекает все заинтересованные стороны	SPP требует поддержки всех слоев общества. Политики, поставщики, производители, подрядчики, поставщики и организации гражданского общества все вместе обеспечивают действие. Необходимыми навыками для SPP являются коммуникации и анализ, способность влиять, договариваться, также профессионализм, понимание рынка и всех различных факторов устойчивости Процесс закупок требует последовательного внутренней и внешней работы с целевыми группами по выявлению нужд, и должен поддерживаться четкой подотчетностью со стимулами для доставки.

Продолжение таблицы 3

5	Реализация SPP основана на обоснованных организационных принципах управления	SPP основывается на подходе, основанном с оценкой риска, обновлении и сосредоточенности на наибольшем эффекте или приоритетах. Непосредственный успех можно продемонстрировать с помощью метода «быстрых побед». Но это не должно заменять всеобъемлющий долгосрочный подход. SPP как часть организационной системы управления помогает сделать ее частью обычной практики.
6	SPP контролирует продуктивность и результаты	Непрерывное улучшение возможно только в том случае, если результаты, полученные через SPP, становятся известными. Использование систем мониторинга и оценки результатов имеет важное значение для отслеживания прогресса, а также определения «узких мест». Результаты могут включать экологические показатели, такие как сокращение выбросов, сокращение использования материалов и сокращение образования отходов; экономические результаты, такие как экономия затрат (включая неосозаемые выгоды и затраты), создание рабочих мест, создание общественного богатства и передача навыков/технологий; социальные результаты, такие как расширение прав меньшинств, сокращение бедности и «благое» управление.

Главные международные организации признают государственные закупки как средство изменения существующих неустойчивых моделей потребления и производства.

В настоящее время Программа SPY 10YFP в сотрудничестве с партнерскими организациями расширяет свою деятельность и продолжает работать в направлении следующих рабочих областей:

- 1) внедрение практики «зеленых» закупок;
- 2) оценка внедрения и воздействий (включает три подгруппы: мониторинг, измерения и выгоды, содействие передовым методам);
- 3) устранение барьеров в реализации политики и практики SPP/GPP и содействие инновационным решениям/методам (интеграция «сервисных» систем, преодоление правовых барьеров), отдельно прописаны задачи для включения в процесс малых и средних предприятий;
- 4) сотрудничество с частным сектором (здесь речь идет об «озеленении» цепочек поставок и закупках через применение экомаркировок и экологических стандартов.

Рабочие области 2, 3 и 4 предлагают косвенную поддержку процессу внедрения «зеленых»/устойчивых закупок посредством исследований, совершенствования информационных инструментов и т.д. Необходимо отметить, что ресурс SCP/Устойчивое

производство и потребление имеет *Электронную библиотеку Центра обмена информацией*⁴³, где все заинтересованные лица и организации могут почерпнуть информацию об устойчивых/ «зеленых» закупках. В библиотеке собраны публикации, технические доклады, статьи, публикации по механизму GPP, прикладной инструментарий, руководства, важные документы и источники информации (базы данных, информационные бюллетени), которые подготовлены авторами или организациями с межотраслевой или тематической перспективой.

Программа 10YFP по SPP еще больше усиливает и расширяет влияние Инициативы по устойчивому государственному закупкам (SPPI), которая была запущена в июне 2012 года на Конференции «Рио + 20» в продолжение работы Марракешской целевой группы по устойчивым государственным закупкам, которую с 2005 по 2011 год возглавляло правительство Швейцарии⁴⁴.

Роль Организации экономического сотрудничества и развития – ОЭСР. Напомним, что работа ОЭСР в качестве межправительственной организации, выступающей в качестве арены для обмена опытом в вопросах демократии и рынка включает следующие направления:

- поддержка устойчивого экономического роста;
- увеличение занятости;
- повышение уровня жизни;
- поддержка финансовой стабильности;
- оказание содействия экономическому развитию других стран;
- содействие росту мировой торговли.

Важным моментом является факт, что ОЭСР поддерживает установление связей между экологичными государственными закупками и такими областями, как общая экологическая политика, управление государственными расходами, торговое право и политика в области конкуренции. Организация публикует аналитические обзоры и рекомендации, связанные действиях в этой области.⁴⁵

Некоторые страны ОЭСР уже начали продвигать более экологичные государственные закупки посредством информации, ориентированной на сотрудников по закупкам, использования «экологических цен» и других финансовых инструментов при оценке инвестиций. Деятельность ОЭСР в этой области относится к 1996 году, и начальная работа была сосредоточена на анализе политики программ и инициатив GPP в странах-

⁴³ <http://kms.energyefficiencycentre.org/web-resource/sustainable-consumption-and-production-scp-clearinghouse-e-library>

⁴⁴ http://ec.europa.eu/environment/gpp/international_policy_en.htm

⁴⁵ <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/greenerpublicpurchasing.htm>

членах ОЭСР и на изучении институциональных факторов, облегчающих или препятствующих их успеху. Работа последних лет, как мы отметили выше, сосредоточена на связях между экологическими характеристиками в государственных закупках и аспектами государственной политики: общей экологической политике, управлении государственными расходами, торговом праве и политике в области конкуренции. Публикация «The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence»/ «Экологическая деятельность в области государственных закупок: вопросы связанной политики»⁴⁶ предоставляет возможность ознакомиться с исследованиями OECD по данному вопросу.

«Рекомендации по улучшению экологических показателей в госзакупках»/ «Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement» призывают правительства наращивать темпы и усилия работы путем создания соответствующих политических рамок и организационной поддержки. В частности, было рекомендовано установить надлежащие процедуры для идентификации экологически чистых продуктов, обеспечить общенациональную платформу информации, а также заняться профессиональной подготовкой и технической помощью в осуществлении закупок, разработать показатели мониторинга и оценки программ и политики.

«Использование соответствующих международных стандартов, а также механизмов эквивалентности и взаимного признания может привести к усилению координации между «зеленой» политикой государственных закупок стран-членов и, следовательно, может иметь благоприятные экологические и экономические последствия», - заявлено в Рекомендации Совета ОЭСР⁴⁷. Для России очень важно в развитии данного направления учесть опыт работы ОЭСР, а также включиться в процесс взаимной координации практических действий вместе с ОЭСР.

Совершенствование организационно-правовой поддержки процесса государственных «зеленых» закупок является в Евросоюзе устойчивым процессом. Работают целевые научные институты, сформирована электронная площадка для поддержки процесса информационного обеспечения заинтересованных сторон, и, самое важное, обеспечена политическая поддержка заданному направлению.

Деятельность Европейской комиссией служит достойным примером для всего мира в обеспечении реальных действий по выполнению целей устойчивого развития, определенных программными документами ООН.

⁴⁶ https://read.oecd-ilibrary.org/environment/the-environmental-performance-of-public-procurement_9789264101562-en#page1

⁴⁷ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/46>

В России, соответственно, должна быть поставлена задача создания и реализации комплексной программы «озеленения»/экологизации закупочной деятельности, так как государственные закупки являются мощным практическим стимулом для внедрения инновационных и безотходных технологий в производстве. Государство должно начать и поддерживать этот процесс политически, организационно и материально. Только так мы сможем соответствовать общемировой тенденции изменения хозяйственных механизмов в направлении экологизации и безопасности жизни.

Раздел 3 Разработка рекомендаций по использованию в российской практике международного опыта в сфере внедрения экологических критериев в государственные закупки

3.1 Разработка предложений на основе анализа спектра политико-управленческих инструментов, связанных с применением экологических критериев в странах/интеграционных объединениях мира

Процедура государственных закупок с использованием экологических и социальных критериев в странах ЕС представлена на рис. 6. [35]. Также представлены другие модели «зеленых» государственных закупок⁴⁸. Согласно правилам, применявшимся в последние годы в ЕС, экологические и социальные критерии дифференцируются по различным категориям товаров. Критерии могут быть направлены на поставщика или объект закупок. Критерии могут также устанавливаться как конкретные договорные условия, а затем должны выполняться в течение периода действия контракта, но они не обязательно должны выполняться в начале периода исполнения договора.



Рисунок 6 - Процедура государственных закупок с использованием экологических и социальных критериев в странах ЕС

⁴⁸ Dodd Nicholas, Garbarino Elena Green Public Procurement Criteria for Office Building Design, Construction and Management. Technical background report and final criteria. JRC Science Hub <https://ec.europa.eu/jr> (дата обращения 28.08.2018)

Квалификационные критерии направлены на поставщика, а не на предмет закупок. Квалификационные критерии направлены на поставщика, а не на предмет закупок. Такие критерии могут быть использованы для повышения вероятности того, что поставщики действительно смогут доставить то, что указывается в контракте приемлемым образом. Общим критерием квалификации является то, что поставщик должен подтвердить систему экологического менеджмента и представить сертификаты на весь срок службы продукта. Если один или несколько критериев квалификации не соблюдены, поставщик дисквалифицирован из закупок.

Обязательные критерии. К объекту закупок могут быть применены обязательные критерии, например, касающиеся экологических показателей. Поставщик получает контракт лишь в случае соответствия этим критериям. Когда организация-заказчик определяет «самую низкую цену» в качестве основания для оценки, обязательные критерии являются единственными, которые организация-заказчик может установить для объекта закупок, в дополнение к цене. Поэтому обязательные критерии не дают возможности для взвешивания между критериями и ценой, что может быть ограничением, поскольку поставщики, которые находятся в экологически неблагоприятном положении перед своими конкурентами, не могут быть в выигрыше.

Другие критерии оценки. Претензионные критерии помимо тендерной цены могут быть использованы, когда вознаграждение за закупки является «наиболее экономически выгодным». Одна из причин использования таких критериев - желание поощрить организацию с более высокой степенью соответствия в отношении желаемых свойств, то есть выше того, что является обязательным и поэтому сформулировано как обязательный критерий. Здесь организация-заказчик имеет возможность использовать взвешивание или ранжирование критериев вознаграждения для достижения наилучшего сочетания цены и качества, так, понятие качества может включать, например, экологические и социальные критерии. При использовании экологических или социальных критериев в качестве критериев присуждения, важно, чтобы критерии: а) относились к объекту закупок, а не к организации-поставщику; в последнем случае это критерии квалификации, которые должны быть установлены; б) поддаются измерению, проверяемы с соблюдением основополагающих принципов торговли.

Конкретные договорные условия - включение определенных критериев в условия контракта для государственных закупок. В этом случае, поставщик должен соответствовать критериям в течение всего контрактного периода, они для него обязательны. Пример конкретного контрактного условия - работа в системе управления качеством и окружающей средой или разработка продукта с определенным качеством, при этом может

быть заявлен и имеющийся срок работы. Если конкретные контрактные условия установлены, поставщик не обязательно должен отвечать им при подаче тендера, дается оптимальное время для приведения условий в соответствие, то есть на согласованную дату.

Государственные закупки составляют примерно 10-15% валового внутреннего продукта развитых стран⁴⁹, в ОЭСР – 20 % [38], а в других странах эти величины еще больше. Другими словами, сами государства и их различные институты входят в число основных потребителей продуктов, услуг и работ. Поэтому государственные закупки важны для продвижения «зеленых» государственных закупок и создания более сектора строительства в соответствии с параметрами устойчивого развития. Критерии, используемые при заключении контрактов (как в государственном, так и в частном секторах), которые учитывают аспекты окружающей среды, определяются как экологические критерии. Экологические критерии могут быть выбраны из корректирующих и/или компенсационных мер. В работе [39] выделены как критерии воздействие на улучшение качества воздуха, развитие зеленых насаждений и прочие. Другой пример экологических критериев показан в работе [40]. Авторы сравнивают три критерия окружающей среды: оценка жизненного цикла, метод расчета стоимости затрат на выбросы и потребление топлива в течение жизненного цикла и использование экологически безопасной технологии.

В странах АТЭС дополнительными программами для поддержки устойчивого развития являются: содействие обмену информацией о Environmental Goods and Services (EGS) в экономике АТЭС и создание специализированного веб-сайта EGS (<http://egs.apec.org>). Разработка веб-сайта стандартов энергоносителей АТЭС (Energy Information Standards, ESIS), в котором содержится актуальная информация о единых стандартах энергоэффективности и маркировке, которые применяются к продуктам в регионе АТЭС [38].

По нашему мнению, целесообразно использовать в российской практике с учетом действующего законодательства в сфере государственных закупок, следующую «зеленую» схему государственных закупок.

⁴⁹ OECD Observer (Organisation for Economic Co-operation and Development). Bribery in Procurement, Methods, Actors and Counter-Measures. 2007. Available online: <https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf> (дата обращения 22.08.2018).



Рисунок 7 – Концептуальная схема «зеленых» государственных закупок

3.2 Разработка методических подходов в оценке параметров экологичности закупаемых товаров и требования к ним со стороны государственных органов. Подготовка предложений по внедрению в российскую практику экологических критериев в государственных закупках

Спектр параметров экологичности товаров включает широкий набор показателей, связанных с оценкой стадий его жизненного цикла с целью минимизации ущерба окружающей среде. Формирование критериев должно быть начато с отраслей, наиболее подходящих для развития данного механизма в Российской Федерации. Напомним, что Евросоюз, являющийся мировым лидером в разработке экологических критериев продукции, взял во внимание следующие существенные параметры при выборе товаров и отраслей для установления экологических критериев⁵⁰:

- ✓ возможности для улучшения окружающей среды;

⁵⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public procurement for a better environment {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126}/* COM/2008/0400 final */. Доступ: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>

- ✓ объем государственных расходов;
- ✓ потенциальное воздействие на поставщиков;
- ✓ возможность участия в торгах для частных или корпоративных потребителей;
- ✓ возможность использования простых и понятных критериев;
- ✓ доступность товара на рынке;
- ✓ экономическая эффективность.

Поскольку путь формирования базовых и полных критериев уже проторён, разумно использовать имеющийся положительный опыт зарубежных стран, Европейской Комиссии принять его к изучению и адаптации в российских условиях.

Учитывая особенности национальной экономики, следует выстроить последовательную схему действий и, опираясь на международную практику, провести анализ товарного рынка на предмет целесообразности и возможности использования экологических критериев по направлениям экономической деятельности. Начинать следует с наиболее проблемных отраслей и товаров, производство и эксплуатация которых оказывает наибольшее негативное влияние на состояние окружающей среды. При этом важно не создавать монополию, а поддержать конкурентный потенциал для широкого спектра товаропроизводителей и поставщиков продукции.

Параметры экологичности государственных закупок должны обеспечить снижение загрязнения/выбросов как в процессе товарного производства, так и в процессе эксплуатации товара, уменьшить количество перерабатываемых отходов по окончании срока его жизни и увеличить долю использования возобновляемых ресурсов на протяжении жизненного цикла.

Следует помнить, что европейский экологический отраслевой критерий – это комплексный документ, обеспечивающий изложение связанных технологических, технико-экономических, эксплуатационных требований к определенному продукту. Сказать, что речь идет только об энергоэффективности или об экологически дружественных материалах, означает неполно отразить его суть. Подход в данном случае очень разносторонний, он учитывает максимальные доступные возможности сокращения негативного воздействия на окружающую среду.

Экологические критерии являются добровольным инструментом регулирования экономики, но все настойчивей вводятся в тендерную мировую практику и довольно скоро станут не просто желательным элементом, но неким торговым обычаем, потому что следствия товарного оборота без учета воздействия продукции на окружающую среду слишком опасны для жизни человеческого сообщества, вовлеченного в процесс глобализации.

Поскольку российским законодательством (44-ФЗ) возможность учета эко-критериев в закупках обозначена и приветствуется, работа должна быть развернута в самое ближайшее время. Вопрос состоит в том, как определиться с критериями/параметрами продукции, чтобы установить их соответствие «зеленым» тендерным требованиям и обеспечить достоверность информации и конкурентную среду.

Последовательность действий мы видим в следующем:

- 1) опираясь на отраслевую структуру российской экономики, следует доказательно определить отрасли с наибольшим негативным воздействием на окружающую среду с учетом долговременной статистики;
- 2) соотнести возможность определения экологических требований к их продукции в государственных закупках с простотой их проверки;
- 3) оценить доступность продукции отраслей на отечественном рынке;
- 4) обсудить блок экологических требований с заинтересованными сторонами;
- 5) заняться конкретизацией «зеленых» критериев с учетом мировой практики;
- 6) сформировать и выпустить блок экологических критериев по главным отраслям-загрязнителям, подкрепив его организационно-технологическим обоснованием и рекомендациями ответственных органов.

Каждый европейский отраслевой критерий сопровождается техническим справочным отчетом, где изложено основное видение и методические подходы к определению самого критерия. Такое обоснование позволяет получить заинтересованной аудитории подробную информацию о причинах выбора параметров экологичности и предоставляет принципиально важные документально-правовые ссылки.

Поскольку критерии разрабатываются для закупки «чистых» продуктов и услуг, участие узких отраслевых специалистов безусловно необходимо. Для достижения реальной эффективности действия формируемых критериев учет мнения бизнеса и общественности также очень важен. Поэтому формирование критерия предусматривает работу рабочей группы смешанного состава на основе демократичной отраслевой выборки.

Для каждой группы товаров/услуг для начала следует представить набор ключевых (базовых) критериев, учитывающих главные экологические воздействия на окружающую среду. Они должны соответствовать возможности применения в любом контракте, обеспечивая простоту и доступность их проверки.

Следующий этап будет касаться разработки, адаптации и утверждения полных экологических критериев для использования в бюджетных закупках, предназначенных для потребителей и заказчиков, желающих приобрести лучшие продукты, доступные на конкретном отраслевом рынке. Эти критерии амбициозны по сути, могут иметь

национальную специфику, а также допускают разумное увеличение затрат в организации процесса их контроля в сравнении с аналогичными (подобными) продуктами одинаковой функциональности.

Отраслевые критерии должны опираться на ведущие стратегические планы и документы по реализации национальной энергетической и технологической стратегии, экологической политики, цифровизации экономики, стимулируя научно-техническое развитие и внедрение механизмов электронного управления и контроля (подтверждения данных).

Поскольку критерии должны соответствовать моменту и времени, очень важно соотнести их с существующей и перспективной технологической основой производства (и потребления). Здесь возможны отраслевые и национальные экономические нюансы, требующие знаний специфики отрасли, производства, а также перспективы гармонизации стандартов в общемировом русле.

«Зеленые» государственные закупки являются добровольным инструментом. Рассматривая принцип добровольности, правительство должно приложить все возможные усилия по развитию политической платформы поддержки экологизации экономики, продумывая многосторонние стимулы, социальный и бизнес-пиар цикличной экономики на понятных примерах.

Рекомендуется провести синтез точечной практики применения экологических критериев в госзакупках на российской территории, выявив практические тенденции и оценив реальную эффективность. Удачные с социальной точки зрения и выверенные примеры следует прорекламировать, используя возможности всех доступных средств массовой информации (проведение PR-компаний).

Целесообразно инициировать добровольный эксперимент в разных регионах России, предложив государственным закупщикам заложить в тендерные требования условия об экологической сертификации продукции, соответствия стандартам ИСО и российским эко-стандартам⁺.

Для многих экологическая нота в техническом задании нова и непонятна, об этом говорит и многочисленная практика за рубежом. Поэтому, предворя упомянутую инициативу, нужно организовать и провести блок практического обучения для ключевых закупщиков по регионам с распространением этого опыта на более мелкие администрации.

Для того, чтобы учебный процесс был практически полезен, нужно подготовить и выпустить пакет конкретных методических рекомендаций, содержащих технологически обоснованные примеры использования экологических требований к продукции потенциальных поставщиков.

Критерии. На наш взгляд, следует высшему менеджменту изучить и принять лучшее из европейского опыта, прежде чем заняться формированием собственных эко-критериев. Подчеркнем еще раз, что работой над экологическими критериями под эгидой Еврокомиссии занимаются масштабные научные коллективы, специализированные институты.

Поскольку в настоящий момент есть потребность в гармонизации (унификации) стандартов в связи с глобальным характером мировой торговли, возможно, есть целесообразность развивать данное направление на базе конкретной структуры, где смежные научно-практические подразделения смогут предложить гармонизированные требования к продукции, учитывая специфику евроазиатского региона, экономическую структуру и отраслевые приоритеты.

4 Разработка комплекса управленческих мер по формированию национального рынка экологических товаров посредством государственных «зеленых» закупок

4.1 Подготовка предложений по блоку поддерживающих управленческих инициатив, стимулирующих применение экологических критериев

Комплекс управленческих мер предполагает два основных направления решения вопросов: 1) установление государственных экологических требований и утверждение экологических стандартов, аналогичным зарубежным, направленных на регулирование качества производства продукции и товаров (услуг); 2) формирование отдельной нормативно-законодательной базы в сфере «зеленых» государственных закупок.

В целях реализации Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. и Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., действуют нормативные акты, регулирующие отдельные вопросы применения «зеленых» критериев.

Первой российской национальной системой добровольной экологической сертификации, которая внедряется по инициативе Министерства природных ресурсов РФ, является «Зеленые стандарты». Разработкой и внедрением собственных российских стандартов в настоящее время занимается организация — некоммерческое партнерство / НП / «Центр экологической сертификации – Зеленые стандарты».

Экологическое движение «Зелёная Россия», совместно с ведущими научными институтами, ВУЗами и лабораториями, разработала и внедряет на территории Российской Федерации 5 основных экологических стандартов. 1. Стандарт «Экология производства» 2. Стандарт «Национальная продуктовая безопасность России» 3. Стандарт «Зелёные технологии» 4. Стандарт «Зелёный офис» 5. Стандарт «Зелёная Россия». В России наиболее востребованы системы экологической сертификации, представленные в Приложении 2.

Переход на модель «зеленого», предложенную на G20 в 2012 г., доработанную в 2015 г. (Рекомендации ОЭСР по государственным закупкам) с имплементацией управленческих инициатив и мер в проведение государственных закупок будет способствовать значительному продвижению России в устойчивом развитии, интеграции в глобальные производственно-сбытовые цепочки.

Ориентация на лучшие практики стран-ОЭСР [Ошибка! Источник ссылки не найден., 36]⁵¹ ⁵² ⁵³ ⁵⁴ оправдана, поскольку Россия готова вступить в ОЭСР, Минэкономразвития РФ в конце 2017 г. анонсировало необходимость широкого использования стандартов ОЭСР для компаний с государственным участием. По нашему мнению, при разработке комплекса управленческих мер следует сосредоточиться на следующих важных аспектах формирования национального рынка экологичных товаров.

Во-первых, институциональные изменения, совершенствование регулирования прав интеллектуальной собственности и сертификации, финансовая поддержка экологических инициатив МСП на федеральном, региональном и местном уровнях; политика в отношении «устойчивых» инфраструктур и государственно-частное партнерство (ГЧП), устранение выявленных барьеров; бенчмаркинг и комплементация мирового опыта с адаптацией инструментов «устойчивых» государственных закупок к российским условиям.

Во-вторых, инновационно-инвестиционное развитие предприятий, в том числе с государственным участием, в сферах энергетики, промышленности, строительства, транспорта, АПК, ИТ и электроника, общественного питания и кейтеринга, фармацевтики, сервиса; «зеленые» инвестиции.

В-третьих, формирование системы «зеленых» квалификаций и компетенций, разработка профессиональных стандартов и профессиональная сертификация.

В-четвертых, повсеместное внедрение в системы менеджмента и бизнес-процессы частных и государственных компаний «устойчивых» принципов КСО.

К сожалению, на настоящий момент в России не сформировано четкого законодательства по проведению зелёных закупок. Однако, во многих странах мира приняты концепции и стратегии устойчивого развития, что логически связывает нормативную базу с глобальными стратегическими приоритетами страны. Связь насыщенности нормативной базы по госзакупкам со спецификой их проведения в конкретной стране очевидна. Несмотря на наличие общих международных норм, условия и процессы проведения «зеленых» госзакупок в разных странах не унифицированы, имеют различную степень участия государственного сектора. Одно из препятствий эффективным «зеленым» закупкам – чрезмерное форсирование применения экологических критериев без соответствующей институциональной и технологической подготовки, что в ряде случаев

⁵¹ OECD Observer (Organisation for Economic Co-operation and Development). Bribery in Procurement, Methods, Actors and Counter-Measures. 2007. Available online: <https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/44956834.pdf> (дата обращения 22.08.2018).

⁵² OECD (2006), Infrastructure to 2030: Telecom, Land Transport, Water and Electricity, OECD Publishing.

⁵³ OECD (2012), Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030, OECD Publishing.

⁵⁴ OECD Green Growth Studies Greener Skills and Jobs.

http://www.oecd.org/cfe/leed/Greener%20skills_Highlights%20WEB.pdf

приводит к негативным последствиям и чрезмерным затратам, формальности подхода при определении цена-качество и к критериям выбора поставщиков продукции (услуг) по госконтрактам.

Отраслевая специфика и различие правил при проведении «зеленых» закупок - объективна. Критерии, требования, эко-маркировка, стандарты для товаров, услуг, строительства, энергетики, ЖКХ различны, но общая процедура организации государственных закупок централизована (если применять российскую практику), особое внимание следует уделять контролю и судебной практике в отношении государственных закупок и отдельно «зеленых» госзакупок, возникновению барьеров из применения законодательства о госзакупках, наличии «пустот» и неурегулированных типовых отношений, прозрачности для Счетной палаты «зеленой» закупочной деятельности, проведения торгов.

Предлагаем основные этапы оценки готовности рынка к «зеленым» государственным закупкам.

Первый этап – Анализ приоритетных для «зеленых» госзакупок продукции и услуг.

Второй этап – Оценка поставщиков и процесса поставок, логистики.

Третий этап – Оценка спроса и факторов его трансформации.

Четвертый этап – Краткосрочное, среднесрочное, долгосрочное планирование «зеленых» государственных закупок и контрактов.

В целях эффективной реализации «зеленых» государственных закупок, компетентность в Green Skills участников рынка, поставщиков – один из определяющих факторов. «Зеленые» навыки понадобятся всем секторам и на всех уровнях экономики в ближайшем будущем. В России только начинает формироваться система Green Skills, недостаточно утвержденных профессиональных стандартов в данной области (Профессиональный стандарт специалиста по экологической безопасности в промышленности ⁵⁵, Профессиональный стандарт специалиста в области обращения с отходами). Также своевременна разработка профессиональных стандартов отдельно и в части «зеленых» государственных закупок. Мировая практика свидетельствует о необходимости перехода «зеленых» государственных закупок из транзакционной в стратегическую направленность [37]. Для осуществления этого перехода потребуется обучение, которое будет соответствовать политике и приоритетам устойчивого развития страны. В некоторых областях профессиональной подготовки требуются больший акцент, и некоторые области обучения, основанные на знаниях, нуждаются в обновлении, чтобы

⁵⁵ Профессиональный стандарт специалист по экологической безопасности (в промышленности) http://uup.samgtu.ru/sites/uup.samgtu.ru/files/ekologicheskaya_bezопасnost_v_promyshlennosti_do_mag.pdf

отражать фактические изменения в государственной политике, практике, процессах и организационной структуре проведения «зеленых» государственных закупок [37]⁵⁶. Важно также совершенствовать программы подготовки и развития «зеленых» компетенций.

4.2 Обоснование рекомендаций по организационно-управленческому сопровождению внедрения в России государственных зелёных закупок, стимулирующих экологизацию производства и потребления, формирование соответствующего товарного рынка

Организационно-управленческое сопровождение состоит в концепции, сочетающей следующий связанный инструментарий:

- политическая поддержка;
- технологическая;
- административно-организационная;
- финансовая;
- информационная.

Как мы не раз уже подчеркивали, важен последовательный политический посыл, выражающий четко выраженную цель экологизации экономики страны. Это должно выражаться в следующих шагах:

- ✓ программное заявление о следовании целям устойчивого развития и поощрении развития практического инструментария «озеленения» экономики;
- ✓ политическая и организационная поддержка экономических институтов, способствующих прогрессивным технологическим изменениям;
- ✓ формирование комфортного правового пространства для производств, внедряющих наилучшие доступные технологии, работающих в соответствии с экологическими стандартами, производящих продукцию, дружественную к окружающей среде;
- ✓ всемерная информационная поддержка лучших экологических практик посредством государственных и частных средств массовой информации, некоммерческих партнерств, общественных объединений и т.д.;
- ✓ целевое финансирование организационно-технологической работы в направлении экологизации хозяйственной жизни с последующим ступенчатым

⁵⁶ Green jobs and green skills in a brown Philippine economy. 2010.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/%40ed_emp/%40ifp_skills/documents/publication/wcms_142477.pdf

государственно-общественным контролем полученных результатов (упор при этом рекомендуется сделать на роль общественности);

✓ организация обучения «зеленым» технологиям и лучшим практикам на основе продуманной системы непрерывного экологического образования, с включением также как государственных, так и частных институтов, общественных объединений, некоммерческих организаций, клубов и т.д. в эту работу. Необходимо выстроить связанную информационно-образовательную схему взаимодействия с международными институтами: ООН, ее специализированными подразделениями, ассоциациями, информационными центрами, установить партнерские взаимоотношения и максимально включать открытые ресурсы в образовательный процесс.

«Зеленые» государственные закупки как сильнейший практический инструмент, позволяющий ускорить поворот к цикличной экономике, надо поставить по значимости на первое место в ранге экономических механизмов экологизации хозяйственной жизни.

Правительству следует определиться с институциональным исполнителем государственного заказа на выполнение работ по отраслевым экологическим критериям, опираясь на европейский опыт. Предложение по разработке/организации унифицированных стандартов, критериев и требований в рамках БРИКС к отраслевой продукции с учетом политической траектории развития представляется наиболее рациональным, особенно потому, что в российско-азиатском регионе это поле остается свободным, тогда как в других регионах мира ассоциативная и практическая работа развивается быстрыми темпами.

Настоятельно повторяем нашу рекомендацию расширить работу по экологической сертификации продукции, но не полагать всю надежду на отдельные частные организации. Нужно сделать эту работу масштабной, одновременно вооружив топ-менеджмент соответствующими знаниями, включив в процесс правительственные органы, придавая при этом большое внимание качеству контроля сертификационного процесса.

Для препятствия коррупции и нарушения прав производителей/поставщиков продукции предлагается шире использовать имеющийся ИТ инструментарий: блокчейн, защищенные системы электронного учета данных, подтверждения записей, т.д. В качестве очного контроля следует усилить роль и участие общественного контроля на основе ротации участников и привлечения сторонних и зарубежных специалистов, занимающихся вопросами экологических критериев, являющимися сертифицированными членами специализированных организаций. в случае объемных государственных контрактов.

Задача государства/звена высшего менеджмента состоит в том, чтобы сформировать долгосрочную стратегию и сформировать понятные правила игры для производств.

Поскольку работа в области модернизации производств длительна и затратна, чем раньше заявленные требования/экологические критерии будут озвучены, тем раньше начнется движение на местах. Правительство, создавая пакет рекомендаций для закупщиков и поставщиков, определяя требования к продукции, должно вооружить методическим и организационным инструментарием региональные и локальные закупочные комиссии, подготовив и обучив их, как правильно применять эко-критерии на практике, как проверять представленные данные, каким стандартам доверять, на что опираться и куда обращаться в случае возникновения спорных вопросов.

Организационная схема информационной поддержки малого бизнеса (на примере Москвы) в методическом плане могла бы служить хорошим отправным примером для проведения массового образования и тренингов по экологическим требованиям к закупаемой продукции (в плане практического распространения знаний).

Как нам представляется, системам самодекларирования (ИСО 14021) следует дать больше места для подтверждения экологичности производства и продукции, так как это уменьшит затраты на сертификацию для тех же малых предприятий, например, и начинающих производств, но при этом обеспечить технологический контроль. Следует максимально автоматизировать системы мониторинга, используя самые передовые технологические новшества, позволяющие тестировать производства в автономном режиме.

Также к этому вопросу следует присовокупить системы накопления и хранения больших данных, достижения блокчейна и механизмы защищенной передачи данных. Науке автоматизированной проверки также следует обучать, как персонал самих предприятий, так же и контролеров, управленцев и т.д.

Помимо советов, которые занимаются процессом формирования эко-критериев, в России следует также продумать систему подачи и работы с экологической информацией, проработав структурно соответствующую программу и ее финансовое обеспечение/обоснование. Следует сделать так, чтобы развивать «чистое производство» стало выгодно, престижно, прибыльно.

Поставщик, предлагающий к реализации сертифицированную должным образом продукцию, хочет видеть свои преференции в закупочном процессе, которые закупочная комиссия должна объяснить и показать, предварительно ознакомив с методикой выбора поставщика, которую следует четко выверить.

Закупщик же, руководствуясь решениями высших политических органов, согласно пониманию общего тренда и уровню амбиций, может выставить один или несколько эко-требований к поставщикам, претендующим на право получить государственный заказ.

Выгоды, в итоге, будут очевидны для трех сторон при должном соблюдении требований и условий тендера: для закупщика – это выполнение политического заказа, положительный пиар, дальновидный стратегический менеджмент; для поставщика – практическая реализация его усилий и затрат по организации производства или транзиту эко-продукции, для потребителя (бюджетных организаций и их работников) – безопасность пользователя и охрана здоровья. В национальном масштабе – это ускорение процесса экологизации экономики.

Национальная или интегративная работа по зеленым закупкам должна найти отражения на специализированном сайте. Можно ориентироваться на структуру тематического портала Европейской Комиссии⁵⁷ и включить туда наиболее важные разделы, такие, например, как:

- ✓ общие сведения о зеленых закупках (background, определение и текущий национальный статус, выгоды, понятие о цикличной экономике и связанных с ней действиях управляющих органов, общие сведения об оценке жизненного цикла товара, сведения об эко-маркировке и глоссарий в помощь);
- ✓ объединенные новости, включающий обзор работы по зеленым отраслевым критериям (свежие исследования, статьи, обзоры, публикации);
- ✓ сведения по грядущим и прошедшим научным событиям (по месяцам и с соответствующими информативными гиперссылками);
- ✓ тематические вебинары, доступ к соответствующим заявкам по участию и к их записям для просмотра и использования в процессе обучения;
- ✓ блок информации по событиям из жизни Высшего совета по эко-критериям (записи встреч, презентаций, выступлений, семинаров);
- ✓ непосредственно актуальные критерии к отраслевой продукции (методические подходы, рабочий план по критерию, необходимые условия его формирования/утверждения, текст утвержденного критерия непосредственно);
- ✓ правовой, очень важный блок, включающий ведущие документы и правовые акты, касающиеся экономической политики в области устойчивого развития и зеленых закупок, живые иллюстрационные примеры правоприменения, case-study и поисковую систему;
- ✓ политический блок, включающий соответствующую правовую базу, стратегические документы и международное взаимодействие;

⁵⁷ http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

- ✓ национальный план действий в области зеленых государственных закупок (включая планы по регионам России и областям, территориальные);
- ✓ обучающие практики (события, информация, заявочные формы);
- ✓ свод полезных тематических ссылок.

Лучшие экологические практики (best practices) по производству и закупкам следует также размещать и анонсировать на специализированном сайте (пример можно посмотреть здесь⁵⁸). Это великолепный стимул и пример для компаний и регионов, идущих вслед за первопроходцами, а также статус для бизнеса, достигшего конкретных результатов в становлении экологичного производства.

Для того, чтобы иметь четкое представление об отправных направлениях систематизации и перспективного формирования рынка экологичных товаров, нужно, пользуясь статистическими агрегаторами и другими доступными данными, составить текущую картину наличия на отраслевых национальных рынках «зеленой» продукции, как отечественной, так и зарубежной. Необходимо иметь в российском масштабе информацию о присутствующей в долевым отношении эко-маркировке, ее уровне, характере и продуктивности сертифицирующих организаций.

Следующим этапом агрегации и обработки данных должен стать пункт методической оценки работы сертифицирующих организаций с привлечением общественных организаций. Проверочная работа должна акцентировать внимание на конкретных объектах сертификации методом случайной выборки, имея цель осветить как лучшие, так и негативные практики соответствующих структур с последующим формированием публичного открытого рейтинга сертифицирующих организаций с включением системы оценки через специализированные IT порталы с применением протокола подтверждения.

Данная работа представляется целесообразной в силу масштабного лукавства, имеющего место на рынке сертификации, а также для оценки долевого вклада сертифицирующих организаций в создании/появлении/фиксации («брендинговании») эко-товаров на отраслевом рынке. Разобраться в этой области принципиально необходимо, чтобы «отделить зерна от плевел», обеспечить здоровую подконтрольность общей политике экологической сертификации и предпринять дальнейшие шаги в продвижении реальной эко-маркировки.

Упомянутое соотношение эко-товаров в общей массе отраслевых товаров полезно рассмотреть в динамике периода от пяти лет, чтобы понять сложившиеся тенденции и роль

⁵⁸ http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm

основных участников «игрового поля», включая производителей, потребителей, сертифицирующие организации, контролирующие органы и т.д. Здесь важны и масштабы работы тех или иных участников.

Демократичная ревизия поможет плавно перейти к стадии планирования работы по экологическим критериям в госзакупках, так как оцененные организационные и брендовые возможности работающей сертификации должны быть учтены в их формировании. Это немаловажно, так как национальный рынок имеет особенности управления, и продуманный методический подход может принести очевидную пользу обществу через последовательное внедрение современных технологичных систем независимого автоматизированного контроля.

Практика применения «зеленых»/экологических критериев вызовет ответную реакцию рынка. Поставщикам придется принять к учету требования государственных закупщиков, перестраивая характер производства. Ясно, что гладким и бесспорным этот процесс враз не станет, но, тем не менее, следуя мировым тенденциям, нам придется его запустить.

Еще раз стремимся подчеркнуть важный момент, который заключается в создании соответствующей правовой и нормативно-организационной базы, методического сопровождения, доступ к которому должен быть открыт для заинтересованных пользователей. Подготовленная организационная база для опосредования в закупочном процессе должна служить одновременно консультативно-методической площадкой для сторон, вовлеченных в закупочный процесс, с равными правами по доступу и обслуживанию вне зависимости от региона и масштаба действия.

Перед Правительством России нужно поставить задачу формирования Национального плана действий в области экологичных государственных закупок в координации с основными торговыми партнерами. План должен предусматривать схему движения по отраслевым приоритетам как в разработке критериев/требований к продукции, так и предусматривать временную и смысловую структуру наращивания потенциала в реализации стратегии устойчивых закупок. Собственно, план, как таковой, должен структурно аккумулировать предложения, представленные выше. Основной его задачей должно стать формирование экологических критериев по отраслям, их методическая поддержка и реализация, плановое обучение кадров. Предусмотреть индикативные показатели движения вперед представляется целесообразным, с учетом указания ориентировочных сроков выполнения блока запланированных стратегических действий в отраслевом и территориальном разрезе.

В плане действий должны быть сформирован и учтен организационный график научных мероприятий разного масштаба (федерального и регионального), включая тематические конференции, вебинары и другие мероприятия, принципы формирования, работы и ротации Высшего совета по эко-критериям, актуализированы стадии и структура отраслевой работы по экологическим требованиям к продукции. Методические подходы в оценке продукции, рабочий план по критериям, необходимые условия его формирования/утверждения/применения также должны быть найдены место в программных документах. Иллюстрационные примеры правоприменения экологических требований в закупках, выборочные case-study и примеры поисковых систем будут служить большим преимуществом в качестве приложений, дополняющих концепцию предложенных действий.

С целью создания рынка экологичных товаров и услуг политически оформленный документальный посыл в сфере адаптации системы государственных закупок к соответствующим критериям должен включить следующие тематические разделы (табл. 3).

Таблица 4 - Базовые структурные разделы для государственной программы «зеленых» закупок

	Название структурного раздела	Содержание
1	Обоснование и представление потенциальных выгод «зеленых» государственных закупок	Государственные закупки влияют на тенденции производства и потребления; спрос со стороны государственных органов на экологичные товары создаст и расширит рынки «чистой» продукции. У компаний появится стимул к разработке экологических технологий
		Новые технологические разработки помогут поднять конкурентоспособность России
		Конечная оптимизация государственных издержек с учетом долговременного акцента на оценку жизненного цикла товара
	➤ Политическая основа	Соответствие Целям Устойчивого развития ООН, Рекомендациям ОЭСР, европейскому Плану действий по устойчивому потреблению и производству и устойчивой промышленной политике (SCP/SIP)
➤ Существующие критерии	Отраслевые критерии, критерии эко-маркировки, характер критериев, динамические изменения, цели развития	

Продолжение таблицы 4

	<p>➤ Барьеры на пути внедрения эко-критериев/ Информационные нужды</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ недостаток/наличие критериев ▪ полнота/наличие/отсутствие баз (-ы) данных ▪ наличие/недостаток информации о стоимости жизненного цикла продукции и относительных затратах на экологически чистые продукты / услуги ▪ осведомленность (или ее отсутствие) о преимуществах экологически чистых продуктов и услуг ▪ неопределенность в отношении правовых возможностей включения экологических критериев в тендерные документы. ▪ наличие/отсутствие политической поддержки и связанные ресурсы для продвижения устойчивых закупок (отдельная статья - целевое обучение, требующая особого внимания) ▪ координация обмена лучшими практиками и многоуровневое взаимодействие/региональный информационный обмен
2	Цели и задачи	<p>Ключевые рекомендации по уменьшению воздействия на окружающую среду, роль государственного сектора, стимулирование инноваций, выявление и устранение барьеров:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ процесс разработки/утверждения/ гармонизации экологических критериев ▪ агрегирование информации о стоимости жизненного цикла продуктов ▪ юридическое и оперативное управление; ▪ политическая поддержка, индикаторы, мониторинг
3	Методические подходы и определения	<p>GPP/определение: это «процесс, посредством которого государственные органы стремятся обеспечить товары, услуги и работы с уменьшенным воздействием на окружающую среду на протяжении всего их жизненного цикла по сравнению с товарами, услугами и работами с той же основной функцией, которая в противном случае была бы приобретена»⁵⁹</p> <p>Процедуры «зеленых» закупок (требования к окружающей среде, критерии отбора/назначения, положения о контрактах)</p>
		<p>Экологическая эффективность, преимущества критериев для обеспечения конкурентных возможностей</p> <p>Варианты критериев (спецификации; критерии экологической награды - премиальные баллы) +</p>

⁵⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public procurement for a better environment {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /* COM/2008/0400 final */

Продолжение таблицы 4

4	Критерии и приоритетные отрасли	Процесс разработки и утверждения критериев: экомаркировка и аккумуляция информации от заинтересованных сторон промышленности и гражданского общества как база для формирования экологических критериев
		Создание экспертной группы (групп)/Открытые стандарты консультативных процедур и координации одобрения критериев. <i>Позитивный пример доступен здесь</i> ⁶⁰
		Процедура обсуждения с заинтересованными сторонами
		Регламент утверждения критериев
		Определение приоритетных секторов ⁶¹ на основе следующих принципов ⁶² , вариативно (см. также главу 1 Отчета): <ul style="list-style-type: none"> ▪ возможности для улучшения окружающей среды; ▪ объем государственных расходов; ▪ потенциальное воздействие на частных или корпоративных потребителей; ▪ политическая чувствительность; ▪ возможность применения простых критериев; ▪ рыночная доступность ▪ экономическая эффективность
		Опорные источники для формирования критериев: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Жизненный цикл как основа ▪ Экологическая маркировка (ведущие и признанные бренды) ▪ Требования к энергоэффективности (учет контрольных показателей)
		Разделение критериев на общие и продвинутые (с более высокой эффективностью и амбициями): стимулы для рынка
		Система стимулов для непрерывного улучшения критериев
		Принципы построения критерия для максимизации его простоты и понимания участниками торгов, а также для необходимой проверки
		Установление целевых показателей, бенчмаркетинг и контроль

⁶⁰ http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm

⁶¹ С точки зрения целесообразности начинаний можно взять для начала четыре сектора: строительство (уже в работе/каталоги), общепит, транспорт и энергетический сектор

⁶² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public procurement for a better environment {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /* COM/2008/0400 final */

Продолжение таблицы 4

5	Индикаторы для оценки достижения целей	Определение доли закупок, которые могут быть отнесены к «зеленым» согласно применению экологических критериев (по объему/доле и времени)
		Предоставить (запланировать) возможность регионам составлять свои собственные планы эко-закупок согласно возможностям и амбициям в русле заданной политики.
		Конкретизировать индикативные цели по источникам финансирования целевой работы, включая грантовые, исследовательские и иные фонды, связанные с политико-экономической и научной поддержкой
		Расширение учебного блока по «зеленым» закупкам в общей системе подготовки сертифицированных закупщиков
6	Руководства, рекомендации и общее регулирование	Юридические и операционные руководства
		Включение политики и процедур «зеленых» закупок в региональные планы развития с точки зрения развития механизмов и подготовки кадров
		Выделение наиболее эффективных вариантов закупочной практики по эко-критериям с целью освещения подобного опыта в СМИ и распространения опыта
		Создание федеральной электронной площадки обучения слушателей в работе с эко-критериями с поддержкой региональной работы в ней
		Формирование каталогов экологичной продукции по отраслям
7	Стимулирование инноваций	Практика предпродажных (предварительных коммерческих) закупок
		Формирование добровольной системы для сторонней проверки требований к эффективности новых технологий, облегчающей проверку соответствия экологическим требованиям, представленных в тендерной документации
		Выделение отраслевых инновационных рынков, создающих благоприятные условия и рамки для развития новых продуктов и услуг, и стимулы для них
8	Экологические требования к продукции в частной закупочной практике	Методы функциональной связи, методической и оперативной помощи в реализации принципов устойчивых закупок, укрепление стимулов взаимодействия в применении эко-критериев
9	Мониторинг «зеленых» индикаторов	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Количественный способ (к примеру: «зеленые» торги в общей численности госзакупок; стоимость «зеленых» контрактов в общей сумме государственных контрактов). ▪ Оценка экологического воздействия/эффекта «зеленых» закупок (на основе случайной выборки)

Продолжение таблицы 4

	Обеспечение регионального и отраслевого контроля
	Планирование действий (решение задач и создание стимулов для инноваций) на основе результатов мониторинга/его эффективности с точки зрения минимизации воздействия на окружающую среду
	Временной график мониторинга и электронной проверочной выборки ⁶³

Для обеспечения продуктивности стадийной разработки базовой национальной программы по экологизации «зеленых» закупок следует организовать тесное взаимодействие перспективных рабочих групп и экспертного ядра с OECD, Европейской комиссией и программой One Planet (Network/The Sustainable Public Procurement Programme (10YFP SPP)). Следует включиться в работу международных ассоциаций, занимающихся проблематикой устойчивых государственных закупок, обеспечив постоянное представительство России в них для выполнения рабочих миссий. Такое взаимодействие позволит организовать продуктивный информационный поток, обмен лучшими практиками, привлечёт к совместной работе лучших экспертов от отрасли экологизации закупочной деятельности. Одновременно изучение мирового опыта и взаимодействие с коллегами позволит гармонизировать стандарты и критерии с требованиями, имеющими место в работе зарубежных коллег, ускорит подготовку собственной методической базы и позволит избежать некоторых ошибок, которые проанализированы нашими партнерами.

⁶³ Мониторинг и бенчмаркинг служат в качестве стимула для применения эко-критериев в проведении торгов

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для обобщения международного опыта внедрения системы «зеленых» закупок в ходе исследования были рассмотрены инструменты государственной политики в области государственных закупок: законодательная база, применение управленческого подхода, основанного на разработке и выполнении плана действий по экологическим закупкам, внедренные экологические критерии и их использование, а также разработка и использование системы экологической маркировки.

Следует отметить, что применение давления государственного аппарата в сфере закупок как элемент охраны окружающей среды стал сравнительно недавним политическим инструментом. С точки зрения важности политических шагов, предпринятых Европой в области «озеленения» экономики, этапным моментом можно считать принятие Плана действий по устойчивому потреблению и производству и устойчивой промышленной политике (SCP/SIP) – Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan. При этом эксперты Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) сходятся во мнении, что ключевые элементы эффективного развития рынка экологичных товаров – «зеленых» государственных закупок, это государственное регулирование, маркетинг, новые технологии, менеджмент и капитал, именно они позволяют правительствам устанавливать экологические стандарты на приобретение товаров и услуг. В Евросоюзе действует единый рынок, основанный на принципах, способствующих конкуренции и низким, где и закреплены строгие критерии качества товаров и услуг для государственных закупок.

При этом государственный уровень для «озеленения» экономики чрезвычайно важен, так как критерии «зеленых» закупок были и остаются добровольным инструментом применения. Однако при этом формируются социальные и этические правила взаимодействия власти и бизнеса, и со временем добровольность в хорошем смысле ставится устойчивой практикой, которая определяет взаимоотношения сторон и деловую этику.

В ходе исследования авторами делается вывод, что формирование рынка экологичных товаров и услуг ускоряют процесс перехода к «зеленой» экономике и снижают воздействие на окружающую среду на всех этапах жизненного цикла продукта.

В настоящее время по этому Плану действий (SCP/SIP) в сотрудничестве с партнерскими организациями расширяется деятельность и продолжается работа в направлении следующих рабочих областей:

- 1) внедрение практики «зеленых» закупок;

2) оценка внедрения и воздействий (включает три подгруппы: мониторинг, измерения и выгоды, содействие передовым методам);

3) устранение барьеров в реализации политики и практики SPP/GPP и содействие инновационным решениям/методам (интеграция «сервисных» систем, преодоление правовых барьеров), отдельно прописаны задачи для включения в процесс малых и средних предприятий;

4) сотрудничество с частным сектором (здесь речь идет об «озеленении» цепочек поставок и закупках через применение экомаркировок и экологических стандартов.

Для совершенствования организационно-правовой поддержки процесса государственных «зеленых» закупок в рамках организационных мер, существует определенный инструментарий, позволяющий содействовать выполнению поставленных задач и устранять основные препятствия на пути развития «зеленых» закупок:

- установление общих критериев GPP;
- поощрение публичной информации о калькуляции жизненного цикла (LCC) продуктов;
- повышение уверенности в правовых возможностях включения экологических критериев в тендерные документы;
- обеспечение поддержки реализации «зеленых» закупок через политические цели, связанные с индикаторами и мониторингом.

И предпринятые законодательные меры дают возможность в этих странах: включать экологические требования в технические условия, использовать экологические товарные знаки эко-лейблы, устанавливать социальные и экологические условия для исполнения контрактов, требовать от поставщиков информацию по выполнению своих экологических обязательств, применять критерии выбора победителя, основанные на экологических характеристиках.

Такое интенсивное проведение политики устойчивых государственных закупок способствует не только государственной покупательской способности для развития экологических и социальных стандартов, но и повышению осведомленности производителей в данной области, где немаловажную роль играет достижение соответствия цены и качества, что формирует спрос на «зеленые» товары и услуги.

Важным фактором, который учитывается при разработке критериев, является то, что выбор критериев, оценивающих продукты, обязательно учитывает баланс между тремя основными факторами устойчивого развития: экономическим, социальным и экологическим.

Исходя из практики внедрения «зеленых» государственных закупок в Европе и Азии, можно сделать вывод, что применении экологических критериев в процессе закупок, касающиеся параметров эффективности и экологической безопасности, закупаемых на общественные нужды товаров, государство заставляет поставщиков и производителей совершенствовать товары в более энергоэффективном и экологичном направлении. Эти критерии в большинстве своем легко поддаются количественной оценке и включаются в техническую спецификацию тендерной документации.

Анализируя европейский и азиатский опыт по внедрению и развитию «зеленых» государственных закупок, рассмотрев барьеры и преимущества внедрения данной системы, представляется возможным сделать выводы о возможности дальнейшего развития системы «зеленых» государственных закупок в условиях российских рыночных реалий.

Подводя итоги всему вышесказанному, подчеркнем еще раз мощь такого инструмента, как государственные закупки. Государственные закупки – это 14-17% валового продукта, это политика для поставщика, это стимулы для производства, это пример для всего национального рынка.

Проблемы, которые мы должны решить в первую очередь:

1) анонсировать необходимость работы бюджетных закупщиков с экологическими товарными критериями. Инструментом проведения политического анонса может стать открытое политическое заявление приверженности России курсу устойчивой/зелёной/циклической экономики, включение посыла в программные документы, знаковые публичные выступления Президента и Председателя Правительства РФ, ответственных министерств и ведомств;

2) подготовить стартовые специализированные учебные курсы на базе федерального Министерства природных ресурсов и экологии, а также Правительства Москвы (с последующим этапным распространением этой деятельности на регионы, с включением администраций и университетских площадок). К проведению этой работы, формированию учебных стандартов и планов, лекторию следует привлечь лучших отечественных и зарубежных профессионалов;

3) наладить эффективную систему обучения закупщиков и поставщиков, связанную с экологизацией государственных закупок, подготовив блок соответствующих образовательных, методических и практических пособий;

4) обязать чиновников высшего уровня пройти кратковременное обучение по тематике циклической экономики (+), ступенчато переводя процесс на менеджмент разных уровней;

5) поддержать создание специализированной государственной и межгосударственной научно-технологической структуры, которой поручить в рамках Национального проекта «Экология»+ и межгосударственного финансирования (интеграция) формирование отраслевых критериев продукции в России, Евразийском регионе и содружестве стран-членов БРИКС;

6) заняться анализом эффективности работы сертифицирующих по экологическим стандартам организаций, организовав электронный ресурс экологической сертификации, освещающий учет, отчетность и текущую работу по сертификации продукции. На этом портале должна аккумулироваться и храниться информация по сертификации продукции с описанием этапов и сроков проведения ступенчатого процесса сертификации с документальным и визуальным подтверждением процесса; портал должен использовать технологию подтвержденного протокола и обеспечить доступ зарегистрированных в системе (авторизованных) пользователей к получению информации. Сюда же целесообразно подключить систему «Консультант GZ» и установить прямую электронную связь с Каталогом экологичной продукции. Это поможет сертифицированным продуктам автоматически пополнять ряды специализированного Каталога, откуда черпают подробную информацию заинтересованные стороны: закупщики, потребители и другие;

7) формирование Каталога экологичной продукции поручить Правительству РФ, точнее, Министерству природных ресурсов и экологии, также включив эту задачу структурной единицей в Национальный проект «Экология»+; с учетом того, что финансовая структура пересматривается, нужно найти место в проекте тематике эко-критериев и государственным «зеленым» закупкам. Каталог должен формироваться постепенно, с претензией не на количество, а на качество информации, к тому же, его наполнение должно соответствовать процессу роста рынка экологичных товаров, а это, как известно, в первую очередь, политический вопрос;

8) всю информацию, касающуюся устойчивых/ «зеленых» государственных закупок, важно разместить на едином портале, например, «GPP_Russia»/ «Россия_Зеленые_государственные_закупки», включив туда политические, законодательные и организационные аспекты профильной деятельности, научную, методическую и новостную информацию, развивая и дополняя его полезными звеньями;

9) имеющийся практический национальный задел в области экологичного государственного заказа следует также осветить на специализированном портале (см. п.6 + 8), выделив блок «лучших отечественных практик, технологий и критериев», сопроводив его «разбором полётов», выделив позитивный долговременный опыт как пример и проанализировав ошибки;

10) создать и анонсировать публичный рейтинг «зелёных» компаний, соблюдающих принципы социальной ответственности бизнеса, работающих с устойчивой отчетностью, имеющих сертификаты международных систем стандартизации ИСО, внедряющих наилучшие доступные технологии и безотходное производство. Для рационального действия данный ресурс лучше всего представить в балансе: «зеленый рейтинг» противопоставить «чёрному рейтингу», чтобы были стимулы у компаний избегать статуса худших (чёрный список – список компаний, производство которых наносит большой вред окружающей среде) и стремиться попасть в престижный зелёный список. Такое ранжирование найдет своих противников и может вызвать активные протестные действия, но пиар активизирует деятельность необычайно быстро, так что данный инструментарий представляется чрезвычайно полезным в ускорении реального движения к устойчивому развитию. Предлагаем отдать на разработку данный ресурс технологам от IT и блокчейна, оставив смысловую часть формирования принципов рейтинга лучшим профессионалам от экологии, «зеленой» экономики и социальной ответственности;

11) федеральный экологический портал должен дать подробную информацию для изучения по case-study, наполнение которой надо продумать с целью получения максимальной эффективности по результату от приведенных примеров;

12) федеральные законы о закупках следует доработать на предмет более четких рекомендаций по использованию экологических критериев, но, учитывая принцип добровольности их применения, следует поработать над данной темой очень тщательно, привлекая лучших международных юристов и практиков от закупки;

13) провести экспериментальные торги (продумав направление), определив простые экологические критерии для тендера (заручившись невозражением ФАС), и затем принять к анализу и разбору результаты, осветив полученный опыт в средствах массовой информации (создавая тем самым положительный имидж прецеденту);

14) открыть государственный зеленый ТВ канал, где, помимо просветительских, научных, развлекательных и информационных программ под «зеленым» соусом (общая экологическая тематика по отраслям: туризм, промышленность, сельское хозяйство, культура, спорт, мода и т.д.) сделать блок по «зеленым» закупкам, ограниченный по времени и окупаемый рекламой экологичных товаров;

15) инициировать проведение специализированных грантовых конкурсов и программ, связанных тематикой проведения «зеленых» тендеров;

16) сформировать Экспертный совет по «зеленым» государственным закупкам с участием представителей науки, бизнеса и общественности.

Исходя из сказанного, комплекс управленческих мер предполагает два основных направления решения вопросов:

1) установление государственных экологических требований и утверждение экологических стандартов, аналогичных зарубежным, направленных на регулирование качества производства продукции и товаров (услуг);

2) формирование отдельной нормативно-законодательной базы в сфере «зеленых» государственных закупок.

При совершенствовании отечественной нормативно-законодательной базы следует сформировать предпосылки для разработки новых нормативных актов:

– конкретизировать механизм устойчивых зеленых государственных закупок, поскольку, прежде всего, государство как основной стейкхолдер и заказчик заинтересовано в прозрачности и бюджетной эффективности закупочной практики.

– в принципах проведения зеленых государственных закупок предусмотреть бережливое производство, принимая во внимание все стадии жизненного цикла товара (продукции), учет закупочной иерархии и премиальные баллы при проведении конкурсов, лимитированность государственных средств и соотношение затраты/выгоды/качество.

– стимулировать бизнес-компании на участие в «зеленых» государственных закупках при включении систем экологического менеджмента в закупочную деятельность, для продвижения на рынок инновационной и экологически чистой продукции, безопасных технологий и услуг

Мы предлагаем следующий алгоритм развития рынка экологичных товаров в России с использованием «зеленых» госзакупок:

1. Оценка готовности внутреннего рынка к проведению «зеленых» госзакупок - оценка законодательных норм, документальной и статистической баз для «зеленых» закупок;

2. Инициализация проекта, определение ответственных ведомств и институтов развития, проведение методических и тренинговых мероприятий;

3. Корректировка планов на соответствие стратегическим приоритетам продвижения на рынок инновационных и экологически чистой продукции, безопасных технологий и услуг;

5) Постепенное увеличение доли «зеленых» закупок в закупочной деятельности правительства и государственных органов (в экономически развитых странах мира до 85-90% закупок осуществляются по «зеленым» критериям).

В качестве научных рекомендаций по реализации экологических критериев в государственных закупках на территории РФ мы предлагаем конкретизировать, точно

определить экологические требования, которые должны быть определены в технических спецификациях или в критериях, касающихся экологических аспектов товаров.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Повестка дня на XXI век. Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года. - [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21
- 2 Руководство по внедрению Устойчивых государственных закупок\ United Nations Environment Programme. Париж. 2012. - [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://ecounion.ru/wp-content/uploads/2014/04/UNEPImplementationGuidelines_RUS.pdf
- 3 Декларация зеленого роста // Совещание Совета ОЭСР на уровне министров. Париж. 25.06.2009. - [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/greengrowth/48634082.pdf>
- 4 Липина С.А., Агапова Е.В., Липина А.В. Развитие зеленой экономики в России: Возможности и перспективы. – М.: ЛЕНАНД, 2018. – 328 с.
- 5 Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
- 6 «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ 30.04.2012)
- 7 Снеткова А.В. Международный опыт организации государственных закупок [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://topknowledge.ru/upravlenie-ekonomikoj/4166-mezhdunarodnyj-opyt-organizatsii-gosudarstvennykh-zakupok.html>
- 8 Федеральная контрактная система США. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://zakupki-tendery.ru/articles/item/146>
- 9 Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992) // Действующее международное право. Т. 3.- М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687 - 692. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2.- М.: БЕК, 1996. С. 135 - 138.
- 10 Рекомендации совета по внедрению экологических критериев госзакупок товаров и услуг. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 16.7.2008. pp. 2-3.
- 11 Regulation № 106/2008 on a Community energy-efficiency labelling programme for office equipment — Регламент 106/2008/ЕС Европейского парламента и Совета от 15 января 2008 года по программе маркировки энергоэффективности офисного оборудования в ЕС.
- 12 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.
- 13 COM (2001) 264 final. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. 2001. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:EN:PDF>
- 14 Naija L., Warren G. Procurement for Sustainable Local Economic Development // International Journal of Public Sector Management. 2012. Vol. 25. N 2. P. 133–153.
- 15 Sylvie Lemmet Sustainable Public Procurement Implementation Guidelines Introducing UNEP’s Approach. UNEP DTIE, 2012

- 16 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
- 17 Procurement & Public-Private Partnerships. Strategic Government Spending for Sustainable Development. International Institute for Sustainable Development. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.iisd.org/Procurement>.
- 18 Fox T., Ward H., Howard B. Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study. The World Bank. 2002. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pubs.iied.org/pdfs/16017IIED>.
- 19 Preuss L. Addressing Sustainable Development Through Public Procurement: The Case Local Government // Supply Chain Management. 2009. Vol. 14. N. 3. P. 213–224.
- 20 The Impact of Sustainable Public Procurement. UNEP. Paris. 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/StudyonImpactsofSPP.pdf>
- 21 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
- 22 Perera O., Morton B., Perfrement T. Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Question of Value. International Institute for Sustainable Development. 2009.
- 23 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
- 24 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). Final Report. United Nation Environmental Program, 2013.
- 25 Methodology for Assessing Procurement Systems [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45181522.pdf>
- 26 Methodology for Assessment of National Procurement Systems (Version 4) July, 17 2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/37390076.pdf>
- 27 OECD (2007), «Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union», Sigma Papers, No. 40, OECD Publishing. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60qdqq0n-en>
- 28 Development of the National Green Economy Vision in the Russian Federation to Provide the Transition towards Sustainable Consumption and Production (Nov 2011 - March 20) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unrussia.ru/en/agencies/united-nations-environment-programme-unep>
- 29 Public policies on CSR in Europe: Themes, instruments, and regional differences Reinhard Steurer, S. Margula & A. Martinuzzi [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.wiso.boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73200/InFER_Discussion_Papers/InFER_DP_12_2_Regional_differences.pdf

- 30 Казакова Е.Д. Внедрение концепции экологически чистых государственных закупок в Федеральную контрактную систему России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 3. – С. 173–187
- 31 Food and Catering Services Background Product Report. Toolkit developed for the European Commission by ICLEI - Local Governments for Sustainability & Ecoinstitut Barcelona, 2008. С. 1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/food_GPP_background_report.pdf
- 32 Food and Catering Services Background Product Report. Toolkit developed for the European Commission by ICLEI - Local Governments for Sustainability & Ecoinstitut Barcelona, 2008. С. 5. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/food_GPP_background_report.pdf
- 33 Catering & Food Green Public procurement (GPP): Product Sheet. EU GPP Criteria. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/food_GPP_product_sheet.pdf
- 34 Green Public Procurement. Transport. Technical Background Report. - Report for the European Commission – DG-Environment by BRE, 2011. P. 2
- 35 Модель Россия-ОЭСР. Зеленая экономика. ВАВТ, 2016. 30 с.
- 36 Руководство по внедрению устойчивых государственных закупок. ЮНЭП, 2012, 48 с.
- 37 Benchmarking Public Procurement 2015. Pilot report assessing public procurement systems in 10 economies. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. 124 p.
- 38 Green Public Procurement in the Asia Pacific Region: Challenges and Opportunities for Green Growth and Trade. APEC Committee on Trade and Investment. April 2013. 243 p.
- 39 Uttam, K.; Faith-Ell, C.; Balfors, B. EIA and green procurement: Opportunities for strengthening their coordination. Environ. Impact Assess. Rev. 2012, 33, 73–79.
- 40 Parikka-Alhola, K.; Nissinen, A. Environmental impacts and the most economically advantageous tender in public procurement. J. Public Procure. 2012, 12, 43–80.
- 41 Стандарты ОЭСР для России и ЕАЭС. Ежеквартальное приложение к бюллетеню «Новости ОЭСР». 2018. № 1. НИУ ВШЭ, 51 с.