

Экологичные закупки. Что думают заказчики.¹

Елена Шадрина, к.э.н., доцент НИУ ВШЭ-Пермь, эксперт по устойчивым и циркулярным закупкам UN Environment и проекта Circular Public Procurement, INTERREG

Введение

Понятие устойчивых, экологических, циркулярных государственных закупок уже достаточно широко обсуждается и даже используется в российской системе госзакупок. О необходимости учитывать при закупках требования сокращения используемых ресурсов, продление жизненного срока вещи путем ремонта/восстановления/перепродажи/возврата поставщику после окончания срока эксплуатации, о применении требований отсутствия токсичных и опасных веществ в составе продукции, об изменении подхода к определению потребности (покупать не товар, а услугу, не предмет, а необходимую функцию) – об этом уже написаны статьи и это активно обсуждается в ходе проведения круглых столов, форумов, конференций. В России сегодня реализуется несколько международных проектов², направленных на внедрение в практику закупок принципов и моделей устойчивого развития и моделей циркулярной экономики.

Казалось бы, дело сдвинулось, устойчивые и экологичные закупки применяются. Насколько активно заказчики применяют экологические критерии и требования, хорошо ли они разбираются в теме, что мешает заказчикам внедрять экологичные закупки? Об этом данная статья.

На протяжении четырех лет мы проводим исследования применимости экологических закупок в российской практике госзакупок, в том числе изучаем мнение заказчиков о внедрении экологических требований и критериев в закупки.

Какие экологические критерии применяют заказчики?

В 2016-2018 гг. нами был проведен опрос, в котором приняли участие 280 заказчиков из 22 субъектов РФ. По данным опроса, наиболее часто заказчики применяют требования, направленные на сокращение потребления ресурсов - **требования энергосбережения и энергоэффективности** (34,5%) и **снижение потребления воды** (9,5%). Такая активность применения требований энергоэффективности объясняется принятыми на уровне государства правилами. Федеральный закон от 23.11.2009 №261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. №1221 «Об утверждении Правил установления требований энергетической эффективности товаров, работ и услуг при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закрепили необходимость применения правил энергоэффективности. С принятием данных правовых актов требование энергоэффективности становится обязательным и заказчики применяют его. Требования же по сбережению воды пока не являются обязательными, и активность заказчиков меньше.

Следующий блок требований связан с минимизацией загрязнения окружающей среды. Требования **снижение загрязняющих выбросов в атмосферу, снижение содержания токсичных и вредных химикатов, снижение опасных**

¹ Данная статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ 18-010-01166

² В том числе проекты INTERREG Circular Public Procurement, NonHazCity, StartKIT.

отходов в течение всего жизненного цикла продукции применяются заказчиками значительно реже (примерно 10% по каждому критерию). Проведенный нами в 2016 г. анализ закупочной документации также показал, что (при закупке продуктов питания и моющих средств) заказчики чаще всего устанавливают требования **соответствия ГОСТам и СанПиНам**. При этом ГОСТы содержат лишь минимальные требования, тогда как в европейских стандартах существуют более строгие требования, такие как минимально допустимый процент анионных и неионных ПАВ в моющих средствах, отсутствие в составе опасных мутагенных, канцерогенных токсичных веществ, и требования к выращиванию продукции без пестицидов. Таким образом, даже применяя данные критерии, заказчики как правило используют общие формулировки, либо ссылаются на ГОСТы. Этот факт, а также низкую активность заказчиков в применении данных требований можно объяснить отсутствием установленных стандартных экологических требований, разработка которых дело экологов, так как это требует специальных знаний.

Такие важные требования, как **применение возобновляемых ресурсов энергии, наличие у поставщика системы экологического менеджмента, использование транспорта, соответствующего экологическим стандартам** (а ведь стимулирования использования экологически чистого транспорта зафиксировано в Плане мероприятий по реализации Стратегии экологической безопасности), **требования создания продукции, по окончании срока эксплуатации которой возможна переработка, разборка для отдельной утилизации**, заказчики применяют лишь в единичных случаях.

Критерий стоимости жизненного цикла применяется, но редко (26%).

В ходе опроса важно было узнать, какие технологии внедрения экологических требований используют заказчики - в каких частях закупочной документации указываются данные требования и критерии³. В большинстве случаев заказчики включают экологические требования **в технические спецификации и требования к продукции**, а также в **дополнительные условия контракта**. Реже экологические критерии устанавливаются в качестве **критерия оценки заявок**.

Показательными являются данные о частоте применения экологических критериев и требований. 37,5% респондентов заявили, что экологические критерии не применяются никогда, еще 23% ответили, что не владеют информацией, применяются ли такого рода критерии. И только 39,4% отметили, что экологические критерии применяются (с разной степенью частоты). Таким образом мы можем говорить о том, что большая половина заказчиков не применяет экологические критерии или не вовлечена в этот процесс.

Квалификация заказчиков и источники информации

Очевидно, что проблемой низкой активности в применении экологических закупок является недостаток знаний и подготовки заказчиков. Мы задали вопросы, как оценивают уровень своих знаний об экологических закупках заказчики, и из каких источников они получают информацию об экологических требованиях и критериях. Большинство (44,7%) респондентов ответили, что не имеют достаточных знаний об экологических закупках, но при этом 49% отметили, что не имеют знаний, но готовы этому учиться. В этом кроется большой потенциал для внедрения экологических

³ Более подробно о технологии применения экологических критериев см. Статью Шадрина Е.В., Грачева Ю.А. Государственные закупки как инструмент решения экологических проблем // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2017. №48

закупок.

Основным источником информации при формулировании экологических критериев и требований является интернет, его назвали большинство заказчиков. Кроме интернета, заказчики при установлении экологических требований используют государственные стандарты, а также обращаются за помощью к поставщикам.

Очевидно, что для того, чтобы облегчить заказчикам задачу в части формулирования экологических требований и критериев, необходимо разработать типовые (стандартные) требования и критерии для разных групп продукции. Это был бы реальный инструмент, который заказчики могли бы использовать при подготовке закупочной процедуры. Участвующие в опросе заказчики подтвердили необходимость разработки типовых экологических критериев, большинство (78,6%) отметили, что такие **типовые требования необходимы и их должно разработать государство**, еще 17,4% считают, что данные **типовые требования должны быть разработаны с помощью НКО**.

Факторы, препятствующие внедрению экологических закупок

Почему экологические принципы и требования внедряются в практику закупок медленно и не активно, при том, что большинство согласны с тем, что забота об окружающей среде, сбережение ресурсов это важные задачи. Государство зафиксировало данные задачи в Стратегии экологической безопасности РФ до 2025 г., в Нацпроекте «Экология». Учитывая, что государственные закупки являются мощным инструментом для достижения стратегических целей государства, становится еще менее понятно, почему данный инструмент не используется для достижения цели защиты экологии. Что мешает?

Опросы, проведенные разными исследователями в разных странах в течение последних четырех лет показывают, что во всех странах факторы, препятствующие внедрению экологических закупок, одни и те же. И только значимость факторов в разных странах отличается. Сравнивая результаты опроса, проведенного в рамках глобального обзора ЮНЕП о внедрение устойчивых закупок в 2017 г. (в опросе участвовало 62 страны)⁴ и результаты проведенного нами опроса российских заказчиков, мы видим, что главными препятствиями респонденты обоих опросов называют **нехватку знаний об экологических требованиях и опыта их применения у заказчиков** (33% по опросу ЮНЕП и 40% по российскому опросу) и тесно связанный с этим барьером фактор **отсутствие в программах подготовки госзаказчиков темы об экологических закупках** (20% опрос ЮНЕП и 25% наш опрос).

Важным барьерами названы также **недостаток общей политической поддержки по вопросам внедрения экологических закупок на уровне государства, региона и муниципалитета** (28% опрос ЮНЕП и 31% российский опрос) и **отсутствие заинтересованности во внедрении экологических закупок у службы закупок** (21% в российском опросе), **недостаток правового регулирования экологических закупок - правовые акты не дают четких руководств по применению экологических критериев, а сами экологические закупки не являются обязательными** (28% в опросе ЮНЕП и 29% в российском опросе).

⁴ Подробнее о результатах Глобального обзора устойчивых закупок ЮНЕП см. Шадрина Е.В. Устойчивые государственные закупки: миф и реальность// ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2017. №50.

Российские заказчики также считают, что **нехватка практических инструментов и информации (в том числе руководств, методических материалов, типовых форм)** является существенным препятствием для внедрения экологических закупок (данный фактор отметили 24% российских заказчиков). **Представление, что экологичные товары дороже** отметили в качестве препятствия 33% заказчиков опроса ЮНЕП и 11% российских заказчиков.

Заключение

Таким образом, наш опрос показал, что далеко не все российские заказчики знакомы с понятием и технологиями внедрения экологических критериев и требований в процедуры закупок. Но не смотря на отсутствие знаний, большинство заказчиков готовы этому учиться. Создание методических рекомендаций, типовых экологических требований позволит заказчикам более активно внедрять экологичные принципы в закупки. Существующее законодательство по госзакупкам не запрещает применять экологические требования и критерии, но и не обязывает это делать. Существует явный недостаток регламентирующих экологические критерии документов и стандартов, и разработка таких стандартов дело экологов.

Наличие политической воли и поддержки со стороны государства во внедрении экологических принципов в закупки является одним из важных факторов, который позволит сделать экологичные закупки повседневной практикой. Активное применение требования энергоэффективности является ярким примером, демонстрирующим, что нормативно закрепленные рекомендации по применению критерия и обязательность соблюдения требования энергоэффективности способствуют его активному внедрению.

Путь внедрения экологичных закупок и препятствия на этом пути в России и в других странах идентичные. Это объяснимо, ведь системы государственных закупок во всех странах похожи, действует один и тот же экономический механизм принятия решений. Следовательно, технологии внедрения устойчивых и экологичных закупок (а следом за ними и циркулярных), успешно работающие во многих странах мира, вполне применимы и в России. И не придется изобретать велосипед. А желание жить в чистом городе, дышать чистым воздухом, пить свежую воду и сохранить все эти богатства следующему поколению, есть у всех. Государственные закупки - инструмент в достижении этой цели. Значит, можно начинать и делать.