

М.М. Довгялло,

младший научный сотрудник, Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь

Важнейшим неперенным условием устойчивого социально-экономического развития являются сохранение природной среды обитания человека и ее восстановление после разрушительных воздействий на нее техногенной промышленности. В настоящее время общество столкнулось с такими последствиями, как изменение климата, загрязнение воздуха, почв, воды, нерационального использования природных ресурсов. Антропогенное воздействие на окружающую среду достигло уровня, дальнейшее увеличение которого может привести к необратимым изменениям, ставящим под угрозу нормальную жизнедеятельность общества. Главным направлением государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды является осуществление заложенного в Конституции Республики Беларусь права граждан на благоприятную для жизни окружающую среду, прав будущих поколений на пользование природно-ресурсным потенциалом, а также на компенсацию ущерба, нанесенного здоровью или имуществу в результате нарушения этих прав.

Проблемы, связанные с состоянием окружающей среды, на наш взгляд, могут быть решены посредством продвижения идеи потребления и производства экологически чистых продуктов. А так как государственные закупки являются сильным инструментом развития страны и обладают значительной покупательной способностью, поэтому изучение «зеленых» (устойчивых) государственных закупок имеет теоретический и практический интерес.

Рассмотрению отдельных аспектов «зеленых» государственных закупок посвящены научные исследования как отечественных, так и зарубежных ученых, например, Т.В. Баламута, Е.В. Лаевской, Е.Д. Казаковой, А.Н. Казанцевой и т.д. Вместе с тем, до настоящего времени не выработана общепризнанная дефиниция рассматриваемого понятия.

Так, Е.Д. Казакова определяет «зеленые» государственные закупки (Green Public Procurement, GPP) как рациональное, оптимизирующее расходование государственных средств, использование рыночных возможностей для значительного увеличения экологических и социальных преимуществ на местном и глобальном уровнях [1, с. 173–174]. А.Н. Казанцева отмечает, что «зеленые» государственные закупки представляют собой инструмент, который дает возможность правительству использовать государственные расходы (от 15% до 25% от ВВП) в целях содействия реализации экономической, экологической и социальной политики государства [2, с. 96].

Согласно определению Европейского бюро по проблемам окружающей среды, «зеленые» государственные закупки описывают процесс, когда государственные органы власти стремятся уменьшить негативное воздействие на окру-

жающую среду, вызванное закупкой товаров (работ, услуг) на деньги налогоплательщиков и позволяют избежать ненужных закупок путем изучения реальных потребностей в продукции или услугах и найти другие решения. Если это не представляется возможным, государственные заказчики стремятся закупать более зеленую продукцию или услуги, которые обеспечивают те же или лучшие качество и функциональность, что и при обычном выборе [3, с. 18].

Следует отметить, что «зеленые» государственные закупки осуществляются в рамках достижения соотношения цены и качества, требуют глубокого понимания экологических аспектов, потенциального воздействия и затрат, связанных с оценкой жизненного цикла приобретаемых товаров и услуг. Создавая спрос на зеленые товары и услуги, государство таким образом стимулирует бизнес к развитию промышленных инноваций.

Препятствиями на пути перехода к зеленым государственным закупкам можно назвать следующие:

- 1) стоимость экологичных товаров, которые, как правило, стоят дороже, чем их аналоги. Следовательно, главным критерием в процессе осуществления государственных закупок по-прежнему остается цена. Цена может быть выше в случае, когда не учитываются все затраты в течение жизненного цикла использования товара или услуги (закупочная цена, использование, обслуживание и утилизация). Для достижения экономии могут использоваться такие стратегии, как минимизация необходимости закупки и совместная закупка (объединение нескольких государственных заказчиков) [1, с. 180];
- 2) отсутствие правовой базы в области применения экологических критериев в процессе осуществления государственных закупок. Необходимо сказать, что покупатели в большинстве случаев не обладают достаточными сведениями для понимания всех экологических и социальных последствий приобретенных товаров или услуг;
- 3) несвоевременное информирование участников торгов относительно экологических требований, выдвигаемых в отношении объектов закупок;
- 4) отсутствие политической поддержки [2, с. 96–97].

Согласно данным Отчета по оценке текущего состояния в области устойчивых государственных закупок, подготовленного в рамках осуществления проекта «Экологизация экономики в странах Восточного Партнерства» (EaP-GREEN), в качестве основных препятствий для реализации «зеленых» государственных закупок перечислены следующие факторы:

- 1) критерии закупок. Так, критериями оценки и сравнения предложений являются в случае государственной закупки товаров – цена предложения, срок поставки или приобретения иным способом, условия оплаты, эстетические, функциональные и технические характеристики, качество, возможность и стоимость технического обслуживания и ремонта, а в случае государственной закупки работ и услуг – цена предложения, качество, срок выполнения работ (оказания услуг), условия оплаты, опыт участника. При этом доля открытого конкурса в общем количестве процедур закупок составляет менее 1%.

- 2) законодательная база. Законодательство о государственных закупках не позволяет применять экологические критерии оценки, за исключением процедуры открытого конкурса. При этом доля открытого конкурса в общем количестве процедур закупок составляет менее 1%. На законодательном уровне отсутствует перечень товаров (работ, услуг), закупки которых могут осуществляться с учетом критериев экологичности.
- 3) ресурсы для внедрения «зеленых» государственных закупок. Отмечается недостаточное количество средств в бюджетах различного уровня для внедрения «зеленых» государственных закупок, так как данный вид закупок изначально считается экономически более дорогим.
- 4) обучение и общая осведомленность. В Республике Беларусь отсутствует на данный момент система подготовки, переподготовки, а также магистратуры кадров по специальности «специалист по закупкам (управление закупками)» на уровне высшего профессионального образования и научно-обоснованный расчет выгод (убытков) социальных, экологических, экономических) от внедрения «зеленых» государственных закупок [4, с. 25–26].

Следует отметить, что, несмотря на отсутствие в законодательстве о государственных закупках определения «зеленых» государственных закупок, тем не менее, их элементы и некоторые принципы используются в законодательстве о государственных закупках. Так, Законом Республики Беларусь от 13 июля 2012 года № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» предусмотрена поддержка субъектов малого предпринимательства в виде выделения до 10% от объема (количества) по перечню товаров (работ, услуг), утвержденному Правительством Республики Беларусь, закупки в отдельный лот, участвовать в котором могут исключительно субъекты малого предпринимательства (п. 2 ст. 31) [5]. Законодательством предусмотрено применение преференциальной поправки к ценам товаров (работ, услуг), поставляемым (исполняемым) организациями, где более 50% штатных работников являются лицами с ограниченными возможностями (инвалидами). Кроме того, указанным организациям разрешены государственные закупки без проведения конкурентных (публичных) процедур закупок независимо от пороговой стоимости. Такие закупки можно проводить в упрощенном порядке по процедуре закупки из одного источника (когда заказчик предлагает заключить договор только одному потенциальному поставщику (подрядчику, исполнителю), согласно п. 28 Перечня случаев осуществления государственных закупок с применением процедуры закупки из одного источника [5].

В настоящее время действует Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года [6] – долгосрочная стратегия, определяющая цели, этапы и направления перехода Республики Беларусь к инновационному развитию экономики при гарантировании всестороннего развития личности, повышении стандартов жизни человека и обеспечении благоприятной окружающей среды, положения которой, однако, государственные закупки непосредственно не затрагивают.

В отличие от национального законодательства, законодательство стран-участниц Европейского союза (в частности директивы по закупкам) четко опре-

деляют, как и где экологические критерии могут быть введены в тендерную документацию, например:

1) предмет договора – то, что собирается закупать государственный орган. Экологические требования должны быть определены в технических спецификациях или в критериях выбора победителя, их введение в предмет договора четко указывает претендентам на намерение государственного органа приобрести экологически чистую продукцию. Особо обращается внимание на то, что предмет договора не может быть дискриминационным, т.е. идти против договорных принципов Европейского союза. В качестве примера Е.Д. Казакова приводит ситуацию, когда заказчик хочет заключить договор «Услуги общественного питания натуральными продуктами», то в таком случае не допускается написание «Услуги общественного питания местными натуральными продуктами», так как определение «местными» дискриминационно – оно не позволяет осуществить свободное движение товаров [1, с. 178].

2) технические спецификации для товара (работы, услуги). Как только предмет договора о закупке определен, заключающие договор государственные органы должны отобразить его в измеримых технических характеристиках товара (работы, услуги). Данные требования обязательны, поэтому если предложение не совпадает с ними, оно будет автоматически отвергнуто.

3) критерии отбора кандидатов, устанавливаемые заказчиком, которые можно разделить на критерии исключения, критерии технической способности и критерии финансовой возможности. Следует отметить, что только в первых двух есть резерв для включения экологических аспектов:

критерии исключения, которые можно использовать в торгах, например, компания признана виновной в совершении экологического преступления в случае, если данный факт рассматривается национальным законодательством как основание неспособности или запрещения заключать договоры с государственными организациями за профессиональное преступление;

критерии технической способности, как правило, включают наличие опыта участника, список выполненных проектов по предмету торгов, описание технических средств и др. Критерии отбора должны всегда связываться с предметом или риском выполнения договора. Экологические критерии могут использоваться в случае, если для выполнения договора требуется специальный экологический опыт, и применяться только к определенным договорам на выполнение работ (оказание услуг), которые способны оказывать значительное воздействие на окружающую среду в течение их осуществления. В каких договорах эти критерии применять решает закупающий орган.

4) критерии выбора победителя торгов. На стадии выбора победителя заказчик оценивает качество поступивших предложений, которые отвечают техническим требованиям, и выбирает самое подходящее. Выделяют два способа присуждения договора, основанные на наименьшей цене или на самом экономически выгодном предложении. В первом случае окончательное решение основано только на цене предложения, во втором наряду с ценой могут учитываться и другие критерии (например, качество, сроки поставки, технические или экологи-

ческие характеристики). Рассматривая экономически выгодное предложение, следует учитывать не только закупочную цену, но и эксплуатационные расходы, затраты на обслуживание и утилизацию.

5) условия исполнения договора. Государственные заказчики могут вводить экологические критерии в правила выполнения договора, которые, несмотря на то, что не влияют на выбор победителя, но должны быть изложены в прямой форме в извещении о торгах и иметь отношение к исполнению договора (например, продукция должна поставляться оптом, а не отдельными единицами). Исполнитель обязан следовать данным условиям, в противном случае может быть установлен штраф или расторгнут договор [1, с. 176–179].

Практика европейских стран в области проведения государственных закупок свидетельствует о том, что наиболее рациональным способом установления соответствия экологическим требованиям является экологическая сертификация и маркировка. Эти методы подтверждают тот факт, что при производстве продукта негативное влияние на окружающую среду было сведено к минимуму, и помогают унифицировать качественные и количественные экологические преимущества товара (работы, услуги) [7]. Соответственно, нормативное правовое закрепление и продвижение «зеленых» государственных закупок требует одновременного развития экологической сертификации и маркировки. На сегодняшний день свыше 260 белорусских предприятий нанесли на свою продукцию экологический знак соответствия ИСО 14001, свидетельствующий о действии в организации сертифицированной системы управления окружающей средой. Более 200 предприятий на добровольной основе промаркировали товары знаком «Натуральный продукт», удостоверяющий тот факт, что продукция изготовлена из натурального сырья, без применения методов генной инженерии и добавления искусственных пищевых добавок [8, с. 57].

Полагаем обоснованной позицию Е.В. Лаевской, которая считает, что с целью продвижения «зеленых» государственных закупок необходимо соответствующее нормативное правовое обеспечение, в частности определение правового понятия «зеленых» государственных закупок, экологических квалификационных требований к соответствующим товарам (работам, услугам); закрепление порядка определения и применения экологических квалификационных требований к товарам (работам, услугам); распределение ответственности между государственными органами относительно координации процедур «зеленых» государственных закупок, коммуникации и мониторинга осуществления «зеленых» государственных закупок; определение ответственности поставщика (подрядчика, исполнителя) за информацию о товаре (работе, услуге) относительно продекларированных экологических характеристик, не соответствующих действительности. Помимо этого, подлежит корректировке п. 4 ст. 417 Гражданского кодекса Республики Беларусь [9], определяющий критерии выигравшего торги, акцентируя выигрышные преимущества товаров (работ, услуг) с лучшими экологическими характеристиками в «зеленых» государственных закупках [7].

Таким образом, для улучшения состояния окружающей среды необходимо пересмотреть схему потребления ресурсов, производства товаров и программу утилизации отходов, и «зеленые» государственные закупки являются для этого подходящим инструментом.

В заключении следует сказать, что в рамках реформирования отечественной системы государственных закупок стоит задуматься о включении в закупки экологических критериев. А для этого экологическая чистота закупаемых товаров должна стать одной из наиболее приоритетных составляющих повестки дня и поддерживаться государством. Объединение такого подхода с внедрением инновационных технологий может гарантировать улучшение качества жизни населения без значительного увеличения стоимости потребляемой продукции.

Список использованных источников:

1. Казакова, Е. Д. Внедрение концепции экологически чистых государственных закупок в федеральную контрактную систему России / Е. Д. Казакова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 3. – С. 173–187.
2. Казанцева, А. Н. Зеленые государственные закупки. Мировой опыт / А. Н. Казанцева // Государство и бизнес. Современные проблемы экономики : материалы VII междунар. науч.-практ. конф., Санкт-Петербург, 22-24 апр. 2015 г. ; Северо-Западный ин-т управления РАНХИГС при Президенте Рос. Федерации. – ИИУНЦ «Стратегия будущего», 2015. – С. 96–97.
3. Справочник по «зеленой» экономике
4. Отчет по оценке текущего состояния в области устойчивых государственных закупок [Электронный ресурс] / ЧПУП «Редакция журнала «Тендер». – Режим доступа: http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/EaP-GREEN/Status%20assessment_Belarus_RUS_final.pdf. – Дата доступа: 26.09.2016.
5. О государственных закупках товаров (работ, услуг) [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 13 июля 2012 г., № 419-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
6. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.economy.gov.by/dadvfiles/001251_55175_NSUR.pdf. – Дата доступа 26.09.2016.
7. Лаевская, Е. В. Совершенствование законодательства о государственных закупках в контексте формирования «зеленой» экономики в Республике Беларусь [Электронный ресурс] / Е. В. Лаевская. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/142135>. – Дата доступа: 28.09.2016.
8. Баламут, Т. В. «Зеленые закупки» – разумные закупки / Т. В. Баламут. – Экология на предприятии. – 2016. – № 5 (59). – С. 48–59.
9. Гражданский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 7 дек. 1998 г., № 218-3 : принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 01.01.2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.