



<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-314-328>

Научная статья

Зарубежный опыт реализации правовых инструментов государственных «зеленых» закупок

М.А. Егорова  

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА);
Российская государственная академия интеллектуальной собственности (РГАИС),
г. Москва, Российская Федерация
Международный союз юристов и экономистов, г. Лион, Франция
 maegorova@msal.ru

Аннотация. Целью исследования является обобщение практики законодательного регулирования «зеленых» государственных закупок в странах Европейского Союза для возможности его применения в правовых условиях России. Сформулировано правовое содержание «зеленых (устойчивых) государственных закупок. Обосновано, что «зеленые» государственные закупки будут способствовать решению экологических проблем, стимулированию субъектов инновационного и экологического предпринимательства активно поддерживать климатическую повестку. В ходе исследования выявлены ограничения использования российского контрактного законодательства к эффективному проведению «зеленых» государственных закупок в России. В заключении сформулированы выводы о необходимости нормативного регулирования учета экологических критериев для идентификации «зеленых» государственных закупок, разработки регламентов проведения такого вида закупок по опыту мировых лидеров. Нормативно-правовое регулирование «зеленых» закупок необходимо не только компаниям, но и государству, поскольку отражает национальные стратегические приоритеты в области охраны окружающей среды, что соответствует глобальным целям устойчивого развития ООН.

Ключевые слова: государственные «зеленые» закупки, устойчивые государственные закупки, контрактная система, правовое регулирование, Европейский Союз, ОЭСР, экологическое законодательство

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 03 февраля 2022 г.

Дата принятия к печати: 15 апреля 2022 г.

© Егорова М.А., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Для цитирования:

Егорова М.А. Зарубежный опыт реализации правовых инструментов государственных «зеленых» закупок // *RUDN Journal of Law*. 2022. Т. 26. № 2. С. 314—328. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-314-328>

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-314-328>

Research Article

Foreign experience in the implementation of “green” public procurement legal instruments

Maria A. Egorova  

Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Russian State Academy of Intellectual Property, *Moscow, Russian Federation*
International Alliance of lawyers and economists, *Lion, France*
 maegorova@msal.ru

Abstract. The purpose of the study is to generalize the practice of legislative regulation of green public procurement in the countries of the European Union with the prospect of its application in the legal conditions of Russia. The article formulates the legal content of “green” (sustainable) public procurement. It is substantiated that green public procurement will contribute to solving environmental problems, stimulating the subjects of innovative and environmental entrepreneurship to actively support the climate agenda. The study reveals the obstacles that hinder broader engagement of the Russian contract law to raise efficiency of green public procurement in Russia. Conclusions concern normative regulation considering environmental criteria for identifying green public procurement and developing regulations for this type of procurement based on the experience of the world leaders. Normative and legal regulation of “green” procurement is necessary not only for companies, but also for the state, as it reflects national strategic priorities in the field of environmental protection, which is in line with the UN global goals of sustainable development.

Key words: public green procurement, sustainable public procurement, contract system, legal regulation, European Union, OECD, environmental law

Conflicts of interest. The author declares no conflicts of interest.

Article received 3rd February 2022

Article accepted 15th April 2022

For citation:

Egorova, M.A. (2022) Foreign experience in the implementation of “green” public procurement legal instruments. *RUDN Journal of Law*. 26 (2), 314—328. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-314-328>

В странах ЕС и ОЭСР с 2010 г. совершенствуются правовые, экономические и технические инструменты стимулирования «зеленых» производств, зеленого строительства и развития альтернативной зеленой энергетики. Концепция «зеленой» экономики базируется на трех аксиомах: невозможно бесконечно расширять сферу влияния в ограниченном пространстве; невозможно удовлетворять бесконечно растущие потребности в условиях ограниченности ресурсов; экосистемы Земли взаимосвязаны.

Правовое регулирование «зеленых» государственных закупок, по законодательству ЕС, базируется на двух директивах — Директиве 2004/18/СЕ¹ и Директиве 2004/17/СЕ².

Директива 2004/17/СЕ регулирует процедуры закупок организаций, работающих в секторах водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовых услуг.

Согласно Директивы 2004/18/СЕ осуществляется координация процедур заключения контрактов на общественные работы, контракты на поставку и контракты на оказание государственных услуг (или «классическая директива»). Директива разъясняет, как государственные заказчики могут способствовать защите окружающей среды и содействовать устойчивому развитию, обеспечивая при этом возможность получения наилучшего соотношения цены и качества по своим контрактам. Директива основана на прецедентном праве о критериях заключения контрактов, которое разъясняет возможности государственных заказчиков удовлетворять потребности заинтересованных сторон, в том числе в экологической или социальной сферах, при условии, что такие критерии связаны с предметом договора.

Принципы заключения государственных контрактов — принцип свободы передвижения товаров, принцип свободы учреждения, принцип свободы предоставления услуг, а также следующие из обозначенных принципов, в частности, принцип равного обращения, принцип недискриминации, принцип взаимного признания, принцип пропорциональности и принцип прозрачности (ст. 2 Директивы).

В Директиве утверждается, что ни одна из сторон не должна препятствовать введению или обеспечению соблюдения мер, необходимых для защиты государственной политики, общественной морали, общественной безопасности, здоровья и благополучия людей, охраны животного и растительного мира, обязательен учет целей устойчивого развития при заключении государственных контрактов. Перед началом процедуры заключения контракта государственные заказчики вправе запрашивать необходимые подтверждения соответствия критериям «зеленых» государственных закупок, при условии, что не нарушается конкуренция.

Государственные «зеленые» закупки активно используются за рубежом для стимулирования экологического развития отраслей экономики. По данным на начало 2022 г., составляя в среднем 12 % валового внутреннего продукта (ВВП) в странах ОЭСР и до 30 % ВВП во многих развивающихся странах³. Ухудшение экологии, климатические изменения, социально-экономические вызовы и

¹ Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 On the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0018> (дата обращения: 01.03.2022).

² 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. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0017> (дата обращения: 01.03.2022).

³ Зеленые» государственные закупки. Официальный сайт UNEP. Режим доступа: <https://www.unep.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/sustainable-public-procurement> (дата обращения: 31.01.2022).

обеспечение устойчивого развития на фоне глобальной трансформации моделей потребления свидетельствуют о расширении инструментов государственных закупок (Rybakova, 2018). «Зеленые» закупки могут стать основным двигателем инноваций, предоставляя промышленности реальные стимулы для разработки экологически чистых продуктов и услуг. Эксперты Экологического союза убеждены: зеленые госзакупки — один из самых эффективных инструментов решения экологических проблем на государственном и глобальном уровнях⁴.

Устойчивые государственные закупки неразрывно связаны с устойчивым развитием, в связи с этим в комплексе механизмов устойчивого развития стран государственные закупки играют особую роль⁵. Во-первых, государственные закупки способствуют совершенствованию отраслевой практики, внедрению инноваций и новых экологических технологий, выпуску энергоэффективной продукции. Во-вторых, устойчивые государственные закупки или «зеленые» государственные закупки направлены на достижение задач национальных проектов в Российской Федерации и имеют стратегическое значение, на необходимость их внедрения четко указано в стратегических документах, прежде всего в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.⁶ и в Национальном проекте «Экология»⁷. В-третьих, устойчивые государственные закупки могут способствовать переходу к экономике замкнутого цикла, сокращению операционных затрат, экологической утилизации и вторичной переработке. В-четвертых, внедрение экологических требований (требований экологической безопасности) при проведении государственных закупок (например, отказ от использования высокотоксичных опасных веществ, трудноразлагаемых материалов, введение ограничений на выброс газов, поддержка занятости и гендерного равенства, исключение контрабандной продукции и прочее) (Shadrina & Romodina, 2017).

Поскольку в устойчивых государственных закупках отражены все три концептуальных составляющих устойчивого развития, то их аспектами являются социальный, экономический и экологический. Следовательно, при характеристике и специфике именно устойчивых государственных закупок необходимо соответствие этим трем составляющим.

В российской практике устойчивые государственные закупки и «зеленые» закупки являются близкими понятиями. На практике далеко не все государственные закупки ориентированы на устойчивость. Основные причины слабого внедрения устойчивых закупок: 1) недостаток знаний о проблемах и решениях; 2) необходимость устанавливать критерии устойчивости; 3) неверная интерпретация правил, нечеткая и недостаточная нормативная база, отсутствие нормативного каркаса «зеленых» государственных закупок.

⁴ Зеленые госзакупки. Экологический союз. Официальный сайт. <https://ecounion.ru/ekoprosveshhenie/zelenye-goszakupki/> (дата обращения: 03.02.2022).

⁵ См., например, исследования по изучению устойчивого развития: (Bogolyubov, 2016.; Bykovskiy, 2021; Korolev & Mukhlynina, 2021; Zhuykov, Gutnikov, Sinitsyn & Shelyutto (eds.), 2021; Porfiriev, 2020).

⁶ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129117/ (дата обращения: 31.01.2022).

⁷ Национальный проект «Экология». Официальный сайт. Режим доступа: <https://ecologyofrussia.ru/project/> (дата обращения: 25.01.2022).

Государственные и муниципальные закупки предполагают использование бюджетных средств, в первую очередь налоговых поступлений. В рамках ЕС как единого рынка государственные закупки основываются на принципах, поощряющих конкуренцию и низкие цены.

Зеленые государственные закупки (*Green Public Procurement, GPP*) являются важным инструментом для достижения целей экологической политики, связанных с изменением климата, использованием ресурсов и устойчивым потреблением и производством, особенно с учетом важности расходов государственного сектора на товары и услуги в Европе.

Практика перехода на экологичные закупки в европейских странах однозначно показала, что ключевая роль в том, насколько успешно будут использованы экологические принципы и насколько экологичной будет закупленная продукция, определяется на стадии выявления потребности в закупаемых товарах, работах и услугах⁸ (Kuznetsova, Shadrina, Kontturi, Lankiniemi & Yulirusi, 2021).

В зарубежных странах содействуют переходу к циркулярной экономике, включая механизмы правового регулирования, среди организационных мер — утверждение экологических индикаторов и разработка регламентов проведения зеленых закупок⁹ (Berhane & Teklemedhn, 2009; Shmeleva, 2021).

Нормативная база «зеленых» государственных закупок в странах Евросоюза начала формироваться в начале 2000 годов¹⁰. Первые инициативы Еврокомиссии содержали предложения¹¹: установление общих экологических критериев государственных закупок; поощрение публикации информации о стоимости жизненного цикла продуктов; повышение уверенности в юридических возможностях включения экологических критериев в тендерную документацию; установление политической поддержки для продвижения и внедрения экологически чистых государственных закупок посредством политической цели, связанной с индикаторами и будущим мониторингом.

Сферы экономики, на которые распространяются «зеленые» государственные закупки (приоритетные секторы), согласно указанному выше коммюнике¹²: строительство; питание и услуги общественного питания; транспорт; энергия; оргтехника и компьютеры; одежда и другие текстильные изделия; бумага

⁸ В России представили руководство по включению экологических критериев в госзакупки. Режим доступа: <https://ekovestnik.ru/article/419977/> (дата обращения: 01.02.2022).

⁹ Sustainable public procurement from rhetoric to practice. Dispelling myths and exploring effective solutions. A case study from Sweden. Version 1.1 March 2016. Layout: TCO Development. 25 p Режим доступа: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/sustainable_public_procurement_-_from_rhetoric_to_practice.pdf (дата обращения: 02.02.2022).

¹⁰ Outline of the Community (European Union) legislation about Green public procurement. Режим доступа: <https://europeanlaw.lawlegal.eu/green-public-procurement/> (дата обращения: 30.01.2022).

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 16 July 2008 on Public procurement for a better environment. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:52008DC0400> (дата обращения: 02.02.2022).

¹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 16 July 2008 on Public procurement for a better environment. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:52008DC0400> (дата обращения: 02.02.2022).

и полиграфические услуги; мебель; чистящие средства и услуги; оборудование, используемое в сфере здравоохранения¹³.

В странах ЕС условия о зеленых государственных закупках могут применяться к контрактам как выше, так и ниже порога применения Директив о закупках (*Procurement Directives*). Директивы о закупках 2014 г. позволяют государственным органам учитывать экологические аспекты, как во время предварительной закупки, в процессе закупки и при выполнении контракта. Правила исключения и отбора контрактов направлены на обеспечение минимального уровня соблюдения природоохранного законодательства подрядчиками и субподрядчиками. Доступны такие методы, как калькуляция стоимости жизненного цикла, спецификация устойчивых производственных процессов и использование критериев присуждения экологических наград, чтобы помочь закупающим органам определить экологически предпочтительные предложения. «Зеленые» государственные закупки направлены на финансовую экономию особенно если учесть стоимость полного жизненного цикла контракта, а не только цену покупки. Например, покупка энергосберегающих или водосберегающих продуктов приводит к сокращению счетов за коммунальные услуги. Снижение количества опасных веществ в продуктах сокращает затраты на утилизацию. Власти, внедряющие «зеленые» государственные закупки, лучше подготовлены к решению возникающих экологических проблем, к сокращению выбросов парниковых газов или переходу к экономике замкнутого цикла.

В 2012 г. Ирландия приняла свой план действий в области «зеленых» государственных закупок под названием «Зеленые тендеры». В плане установлено осуществление не менее 50 % всех закупок в восьми группах продуктов и услуг с соблюдением экологических требований. В 2014 г. Агентство по охране окружающей среды Ирландии опубликовало исчерпывающий набор критериев и регламент по осуществлению «зеленых закупок. Критерии основаны на тех, что установлены на уровне ЕС, но учитывают конкретные модели закупок и структуру рынка в Ирландии. Регламент также касается как ЕС, так и национального природоохранного законодательства Ирландии.

Примеры «зеленых» государственных контрактов в ЕС: энергоэффективные компьютеры; офисная мебель из экологически чистой древесины; здания с низким энергопотреблением; переработанная бумага; услуги по уборке с использованием экологически чистых продуктов; электрические, гибридные автомобили или автомобили с низким уровнем выбросов; электроэнергия из возобновляемых источников энергии¹⁴.

На национальном уровне большинство государств-членов ЕС в настоящее время опубликовали Национальные планы действий (*SPP National Action Plans (NAPs)*)¹⁵, в которых изложены различные действия и меры поддержки для экологически чистых или устойчивых государственных закупок.

Большинство наборов критериев основаны на оценке жизненного цикла, и они универсальны для стран ЕС. Отдельные заказчики на местном, региональном

¹³ В области регулирования закупок см. также: (Naushad, 2018).

¹⁴ *Buying green! A handbook on green public procurement*. 3rd Edition. European Commission. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.

¹⁵ См. также: (Andrecka & Peterkova Mitkidis, 2017).

и национальном уровнях также внедрили экологичные и устойчивые методы закупок. Критерии для ряда групп товаров регулярно пересматриваются. Критерии предназначены для включения непосредственно в тендерную документацию и включают информацию о методах проверки. Большинство критериев доступны на всех официальных языках ЕС.

Экологические и социальные критерии могут устанавливаться в разных частях закупки или относиться к разным категориям товаров. Критерии могут быть направлены на поставщика или объект закупки. Критерии также могут быть установлены в качестве конкретных договорных условий необходимы к соблюдению.

Критерии «зеленых» государственных закупок ЕС включают два «уровня» для каждого охватываемого сектора.

Первый уровень критериев «зеленых» государственных закупок ЕС или основные критерии, которые предназначены для облегчения применения GPP, сосредоточения внимания на ключевой области (областях) экологических характеристик продукта или услуги и направлены на то, чтобы свести административные расходы компаний к минимуму.

Второй уровень критериев «зеленых» государственных закупок или всеобъемлющие критерии учитывают больше аспектов или более высокие уровни экологических показателей и предназначены для использования властями, которые хотят идти дальше в поддержке экологических и инновационных целей.

В ЕС используются системы электронных «зеленых» закупок. В электронной системе можно отслеживать использование экологических критериев закупок, осуществлять проверку предоставления документации поставщиками и ее соответствия предъявляемым требованиям. В электронной системе должна быть автоматическая (встроенная) функция расчета стоимости жизненного цикла, возможность интегрирования с источниками экологических критериев (базы данных по маркировкам).

Рассмотрим нормативное регулирование процесса «зеленых» государственных закупок в Евросоюзе. Государственные закупки подчиняются общим принципам, вытекающим из Договора ЕС, и конкретным правилам, изложенным в директивах. Оба источника права имеют отношение к «зеленым» государственным закупкам¹⁶.

Подготовительный этап имеет решающее значение. Тщательный анализ и планирование необходимы перед объявлением тендера, если мы хотим достичь экологических целей. Это способствует эффективному выполнению условий контракта и оптимальному соотношению цены и качества на протяжении всего жизненного цикла. Для реализации «зеленых» государственных закупок используются различные процедуры, в зависимости от предмета контракта и информации, собранной на этапе предварительной закупки.

В ЕС утверждены принципы «зеленых» государственных закупок. Государственные закупки заключаются в согласовании спроса и предложения с целью предоставления товаров, услуг и работ, за предоставление которых отвечает государственный сектор. Соотношение цены и качества является ключевым фактором, так как обеспечение соответствующего уровня конкуренции,

¹⁶ См. также: (Zavoronkova & Shpakovskiy, 2021).

соблюдение норм ЕС и национального законодательства. Защита окружающей среды может быть одним из этих факторов и, следовательно, может выступать в качестве равного вознаграждения среди прочих при заключении контракта.

Наиболее значимые из факторов: 1) недискриминация — заказчики должны обеспечить равный доступ к контракту для операторов из всех стран ЕС и из стран с эквивалентными правами; 2) равное обращение — к сопоставимым ситуациям одинаковые (типовые) требования. Например, одинаковые сроки должны применяться ко всем участникам тендера и информация предоставляется каждому, но тендеры с разными уровнями экологических показателей должны получать разные оценки в соответствии с экологическим критерием присуждения награды (баллов); 3) прозрачность — тендерные возможности публичны и открыты, чтобы обеспечить равный доступ участников и конкуренцию, в том числе и процесс принятия решений о закупках, а в случае отклонения заявки указание причин для проигравшего участника торгов; 4) соразмерность — означает, что меры, принимаемые в процессе закупок, должны соответствовать преследуемым целям и не выходить за рамки того, что необходимо для их достижения.

Экологические требования следует включать такие элементы как предмет контракта и технические характеристики продукта, основания для отбора или исключения заявки, критерии награждения и присуждения дополнительных баллов заявке, пункты об исполнении контракта (Smetanina & Agarova, 2020).

В ЕС применяются совместные закупки или закупочная деятельность группы государственных органов, что позволяет существенно экономить бюджетные средства за счет оптовых закупок, снижения административных расходов и объединения экологических, технических и рыночных компетенций. Совместные закупки перспективны и для проведения «зеленых» государственных закупок, так как эффективное взаимодействие заинтересованных сторон и обмен знаниями об экологически чистых продуктах и социально-ответственных компаниях, присутствующих на рынке, позволяет сделать более правильный выбор. Совместные закупки могут осуществляться, например, центральными закупочными органами на региональном и национальном уровне для осуществления закупок от имени органов государственной власти.

Контракты с гарантированными показателями (*Energy Performance Contracting (EPC)*) представляет собой договорное соглашение между владельцем или арендатором здания (включая органы государственной власти) и энергосервисной компанией для повышения энергоэффективности здания. Инвестиционные затраты как правило покрываются третьей стороны или энергосервисной компанией, поэтому для государственных органов финансово не обременительно. Энергозатратная компания получает вознаграждение связанное с гарантированной экономией энергии. По истечении указанного в договоре периода средства, сэкономленные за счет повышения энергоэффективности здания, возвращаются государственным органам. Контракты с гарантированными энергопоказателями часто заключаются в отношении групп зданий, чтобы сделать контракты более привлекательными для потенциальных инвесторов.

Для повышения эффективности торгов распространено заключение рамочных соглашений. Рамочное соглашение может быть заключено с одним или несколькими операторами и позволяет заключать несколько контрактов без повторения всего процесса закупок.

Требования к контрактам на поставку и сервисным контрактам разные.

При принятии решения по контракту на поставку учитываются воздействие на окружающую среду материалов, используемых для производства продукта (например, использование сырья из возобновляемых источников), влияние технологий производственных процессов окружающую среду, потребление энергии и воды во время использования продукта (товара), долговечность и срок службы продукта, возможности переработки или повторного использования продукта в конце срока службы, упаковка и транспортировка продукта.

Требования к сервисным контрактам (контракты на услугу, выполнение работ) — технические компетенции и квалификация персонала для выполнения договора экологически безопасным способом, экологическая и этическая характеристика продуктов или материалов, используемых при оказании услуги, система качества экологического менеджмента внедрена, потребляемая энергия и вода, а также образующиеся отходы при исполнении служебных обязанностей сотрудниками компании — претендента на заключение сервисного контракта.

ООН принята Программа устойчивых государственных закупок «Одна планета» (стратегический план на 2019—2022 гг.). Стратегический план служит инструментом для достижения ЦУР 12 «Ответственное потребление и производство»¹⁷. План устойчивых государственных закупок сети One Planet представляет собой глобальную зонтичную программу с участием многих заинтересованных сторон, которые встречаются, делятся и работают вместе для реализации устойчивых государственных закупок и перехода к устойчивому производству и потреблению.

Общее видение программы устойчивых (зеленых) государственных закупок ООН — это «мир, в котором экологические, экономические и социальные аспекты устойчивости встроены в стратегии, процессы и практику политики государственных закупок в качестве средства повышения эффективности, ценности государственных расходов, надлежащего управления и добросовестности в сфере государственных закупок» (Smetanina & Agarova, 2020).

В Программе выделены четыре направления.

Первое — Поддержка внедрения устойчивых государственных закупок (УГЗ) посредством оказания помощи закупающим организациям и специалистам по закупкам на местном, региональном и национальном уровнях в реализации политики, стратегий, процессов и практики УГЗ, учитывающих экологические, экономические и социальные аспекты реализации ЦУР 12.

Второе — Создание благоприятных условий для стимулирования изменений на международных отраслевых рынках посредством закупок. В программе УГЗ большая роль отводится сотрудничеству между цепочками поставок (логистике) на уровне секторов как способу стимулирования серьезных изменений на конкретных глобальных рынках с большими объемами или в сложных секторах.

Третье — Пропаганда и мобилизация политического лидерства и поддержки устойчивых закупок в качестве ключевого механизма реализации Повестки дня на период до 2030 г. и связанных с ней ЦУР (целей устойчивого

¹⁷ One Planet Sustainable Public Procurement Programme. Режим доступа: https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/one_planet_sustainable_public_procurement_programme_strategy_dec19.pdf (дата обращения: 02.02.2022).

развития) на международном, национальном, региональном и местном уровнях. Для ускоренного внедрения УГЗ в мире принципиально важно международное сотрудничество, глобальные обязательства и регулирование, а также политическая поддержка и реформы, направленные на внедрение «зеленых» закупок.

Четвертое — Поддерживать страны и пропагандировать экономическую, социальную и экологическую ценность «зеленых» государственных закупок, а также их роль в достижении целей устойчивого развития ООН как ключевого механизма реализации Повестки дня на период до 2030 г.

Правовые аспекты «зеленых» государственных закупок рассматриваются в рамках экологического права (государственного экологического права) (Czarnecki, 2019; Melon, 2020).

Проанализировав европейский опыт регулирования внедрения «зеленых» государственных закупок, сформулируем ряд предложений развития российского экологического и контрактного законодательства.

Положениями Закона № 44-ФЗ¹⁸ обеспечена возможность установления экологических требований при закупках, в том числе предоставления преимуществ поставщикам товаров, работ, услуг, путем учета таких требований в типовых контрактах, типовых условиях контрактов с установлением случаев и условий их применения (ч. 11 ст. 34 Закона 44-ФЗ). Однако воспользоваться данной возможностью заказчики могут с соблюдением законодательно установленных ограничений (Anchishkina, Gracheva & Ismailov, 2020). Подобных контрактов в России заключены единицы. Обязательств по учету экологических требований в контрактах напрямую не предусмотрено, и этот вопрос договором не урегулирован.

В Постановлении № 67-ПП «О системе закупок города Москвы» также отсутствуют специальные экологические требования в описании предмета контракта, или в типовых условиях контракта¹⁹.

В современной редакции 44-ФЗ содержится требование об обосновании (если отсутствуют стандарты) необходимости учета экологических критериев при проведении закупок. По опыту зарубежных стран, участник «зеленой» закупки обязан предоставить необходимые документы, подтверждающие соответствие экологическим критериям и внедрения СМК (системы менеджмента качества) в области экологии и охраны окружающей среды. Кроме того, поскольку используется электронная форма заявок, то сведения об источниках и достоверных фактах получения лицензий, сертификатов и соответствий должны автоматически выгружать при проведении экспертизы из баз данных.

Предположительно, подтверждение на сертификацию по ISO для претендентов на заключение контракта, может рассматриваться как один из способов включения экологических критериев. Стандарты ISO в сфере экологического менеджмента, устойчивого развития и промышленной безопасности очень широко используются в последние годы²⁰.

¹⁸ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (последняя редакция). Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_144624/ (дата обращения: 02.02.2022).

¹⁹ Постановление Правительства Москвы от 24 февраля 2012 г. № 67-ПП «О системе закупок города Москвы». Режим доступа: <https://base.garant.ru/70143936/> (дата обращения: 02.02.2022).

²⁰ Global Green Standards. ISO 14000 and Sustainable Development. Режим доступа: <https://www.iisd.org/system/files/publications/globlgrn.pdf> (дата обращения: 16.02.2022).

ISO 14000 — международный стандарт, содержащий требования к системе экологического управления (менеджмент окружающей среды, *environmental management system*), по которым проходит сертификация. Серия стандартов ISO 14000 содержит практические инструменты для различных экологически-ответственных компаний и организаций.

Первая версия международного стандарта ISO 14001 была опубликована в 1996 г. В 2004 г. вышла новая версия стандарта ISO 14001, в 2015 г. вышла последняя версия. Стандарт ISO 14001 не предлагает конкретных экологических подходов и методов для управления наблюдениями за окружающей средой, не предлагает конкретных экологических показателей, он дает общие требования к экологическому менеджменту. Целью ISO 14001 является соблюдение мер по охране окружающей среды и предотвращение ее нарушения при сохранении баланса с интересами организации. Подобная сертификация является добровольной, независимой и может быть потребована пользователями.

Основные требования стандарта ISO 14001 группируются следующим образом: контекст организации; экологическая политика (включая обязательства по предотвращению негативного воздействия на совокупность акционеров); действия по работе с рисками и желаниями; экологические аспекты; экологические цели и планирование их достижений; введением законодательных норм; применение и действие; компетентность и подготовка персонала и подрядчиков; подготовленность к аварийным ситуациям и реагированию на них; анализ результатов деятельности; анализ внешними сторонами; постоянное улучшение экологических бизнес-процессов.

ИСО 14001:2015. Системы экологического менеджмента. Требования с руководством по использованию²¹, ИСО 14004:2016. Системы экологического менеджмента. Общие рекомендации по внедрению²², ИСО 14005:2019. Системы экологического менеджмента. Руководство по гибкому подходу к поэтапному внедрению²³.

ISO 14001:2015 устанавливает требования к системе экологического менеджмента, которую организация может использовать для улучшения своих экологических показателей. ISO 14001:2015 предназначен для использования организациями, стремящимися систематически управлять своими экологическими обязанностями, что способствует экологической составляющей устойчивости. ISO 14001:2015 помогает организации достичь намеченных результатов своей системы экологического менеджмента, которые обеспечивают ценность для окружающей среды, самой организации и заинтересованных сторон. В соответствии с экологической политикой организации ожидаемые результаты системы экологического менеджмента включают повышение экологических показателей, выполнение комплаенс-обязательств, достижение экологических целей. ISO 14001:2015 применим к любой организации, независимо от ее размера,

²¹ ISO 14001:2015. Environmental management systems — Requirements with guidance for use. Режим доступа: <https://www.iso.org/ru/standard/60857.html> (дата обращения: 16.02.2022).

²² ISO 14004:2016. Environmental management systems — General guidelines on implementation. Режим доступа: <https://www.iso.org/ru/standard/60856.html> (дата обращения: 16.02.2022).

²³ ISO 14005:2019. Environmental management systems — Guidelines for a flexible approach to phased implementation. Режим доступа: <https://www.iso.org/ru/standard/72333.html> (дата обращения 16.02.2022).

типа и характера, и применяется к экологическим аспектам ее деятельности, продукции и услуг, которые, по мнению организации, она может либо контролировать, либо на которые она может влиять с точки зрения жизненного цикла. ISO 14001:2015 не устанавливает конкретных критериев экологической эффективности. ISO 14001:2015 может использоваться полностью или частично для систематического улучшения экологического менеджмента. Заявления о соответствии ISO 14001:2015, однако неприемлемы, если все его требования не включены в систему экологического менеджмента организации и не выполняются без исключения.

ISO 14004:2016 содержит руководство для организации по созданию, внедрению, обслуживанию и совершенствованию надежной, заслуживающей доверия и надежной системы экологического менеджмента. Руководство, содержащееся в ISO 14004:2016, может помочь организации улучшить свои экологические показатели и позволяет интегрировать элементы системы экологического менеджмента в ее основной бизнес-процесс. Несмотря на то, что система экологического менеджмента не предназначена для управления вопросами охраны труда и техники безопасности, она может быть включена, когда организация стремится внедрить интегрированную систему управления охраной окружающей среды и охраной труда и техникой безопасности.

В ИСО 14005:2019 приведены рекомендации по поэтапному подходу к созданию, внедрению, поддержке и совершенствованию системы экологического менеджмента (СЭМ), которую организации, включая малые и средние предприятия (МСП), могут принять для повышения своих экологических показателей. Поэтапный подход обеспечивает гибкость, позволяющую организациям разрабатывать собственную систему экологического менеджмента в своем собственном темпе, в несколько этапов, в соответствии со своими обстоятельствами. Каждый этап состоит из шести последовательных этапов. Зрелость системы в конце каждого этапа можно охарактеризовать с помощью пятиуровневой матрицы зрелости. Документ применим к любой организации, независимо от ее текущих экологических показателей, характера осуществляемой деятельности или мест, в которых она осуществляется. Поэтапный подход позволяет организации разработать систему, которая в конечном итоге удовлетворяет требованиям ISO 14001.

Несмотря на осведомленность в части экологических стандартов российскими компаниями, имеются проблемы развития экологического менеджмента в России: узкое экологическое понимание деятельности предприятий и обнаружения систем экологического менеджмента, недопонимание преимуществ экологических стандартов; недостаточный общий менеджмент и низкая правовая культура на предприятии; плохая информированность в отношении повышения конкурентоспособности посредством стандартов экологического менеджмента; недопонимание повышения качества изменений в подходах к решению экологических проблем; отсутствие эффективных нормативных мер экономического стимулирования внедрения экологических стандартов.

Правовые условия для обеспечения экологической безопасности создаются²⁴ (Titova, 2020; Novikova, 2020), в том числе регламентацией при осуществлении закупок экологических требований. Целесообразность включения в ст. 6 «Принципы контрактной системы в сфере закупок» ФЗ-44 принципа экологической безопасности, и ст. 12 «Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок» дополнить в части применения принципа экологической безопасности.

Выводы

Законодательство о «зеленых» закупках в мире еще не в полной мере завершено, это связано с расширением включения отраслей в «зеленый» список. Экологический компонент и соответствие «зеленым» критериям являются основополагающими для участия организации в «зеленых» закупках. Российская практика и законодательство о «зеленых» закупках только формируется и отстает в этом вопросе от мировой, особенно европейской практики.

На текущем этапе в странах Европейского Союза обращаются к новым экономическим моделям, в которых можно создать богатство и обеспечить рост экономики без ущерба для окружающей среды, разрабатывая правовые нормы перехода на «зеленую» экономику. Европейский Союз помогает гражданам и правительствам стран «озеленить» их экономику за счет более эффективного управления ресурсами, внедрения экономических и правовых инструментов защиты окружающей среды, поддержки «зеленых» инноваций, обеспечения экологической политики в отношении водных ресурсов и обращения с отходами производства.

«Зеленые» государственные закупки рассматриваются как один из ключевых инструментов реализации экологической политики и обеспечения экологической безопасности на национальном уровне. В странах Европейского Союза и в Российской Федерации инструменты правового регулирования «зеленой» экономики получают свое развитие достаточно стремительно, особенно это имеет отношение к развитию института «зеленых» государственных закупок.

References / Список литературы

- Anchishkina, O.V., Gracheva, Yu.A. & Ismailov, R.A. (2020) *State “green” procurement: experience of legal regulation and proposals for implementation in Russia*. Moscow, Ecological union. World Wildlife Fund (WWF) Publ. (in Russian).
Анчишкина О.В., Грачева Ю.А., Исмаилов Р.А. Государственные «зеленые» закупки: опыт правового регулирования и предложения по внедрению в России. М.: Экологический союз. Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2020. 64 с.
- Andrecka, M. & Peterkova Mitkidis, P. (2017) Sustainability requirements in EU public and private procurement — a right or an obligation. *Nordic Journal of Commercial Law*. 1, 55—89.
- Berhane, T. & Teklemedhn, M. (2009) *Environmental Law Teaching Material*. Mekelle University Faculty of Law.

²⁴ Прогресс в области энергетической эффективности и использовании возобновляемых источников энергии в отдельных странах региона ЕЭК ООН. Серия публикаций ЕЭК ООН по энергетике. Вып. 59. ООН. Женева, 2019. 125 с.

- Bogolyubov, S.A. (2016) Correlation of Ecological Policies of Russia and other States. *Environmental law*. 4, 23—32. (in Russian).
Боголюбов С.А. Соотношение экологических политик России и других государств // *Экологическое право*. 2016. № 4. С. 23—32.
- Bykovskiy, V.K. (2021) The Concept of Sustainable Development in accordance with Forestry Legislation. *Actual Problems of Russian Law*. 16 (8), 173—181. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.129.8.173-181> (in Russian).
Быковский В.К. Понятие устойчивого развития в соответствии с лесным законодательством // *Актуальные проблемы российского права*. 2021. Т. 16. № 8 (129). С. 173—181. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2021.129.8.173-181>
- Czarnezki, J.J. (2019) *Green Public Procurement: Legal Instruments for Promoting Environmental Interests in the United States and European Union*. Uppsala: Uppsala University. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3504676> [Accessed 02nd February 2022].
- Zhuykov, V.M., Gutnikov, O.V., Sinitsyn, S.A. & Shelyutto, M.L. (eds.) (2021) *Sustainable Economic Growth and Law: the Collection of Materials for the XVI Annual Scientific Readings in Memoriam of Professor S.N. Bratus*. The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Moscow, Jurisprudence Publ. (in Russian).
Устойчивый экономический рост и право: сборник материалов к XVI Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся / ред. кол.: В.М. Жуйков, О.В. Гутников, С.А. Синицын, М.Л. Шелютто; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2021. 256 с.
- Korolev, S.V. & Mukhlynina, M.M. (2021) On the Issue of Support of Environmental Safety within the Concept of Sustainable Development: Comparative and International Law Aspect. *Business Security*. 4, 45—52. <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2021-4-45-52> (in Russian).
Королев С.В., Мухлынина М.М. К вопросу обеспечения экологической безопасности в контексте концепции устойчивого развития: сравнительный и международно-правовой аспект // *Безопасность бизнеса*. 2021. № 4. С. 45—52. <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2021-4-45-52>
- Kuznetsova E.M., Shadrina E.V., Kontturi C., Lankiniemi S. & Yulirusi H. (2021) *Guidance for incorporating environmental criteria into public procurement. Chemical safety criteria*. Moscow, Ecological Union, GUAP Publ. (in Russian).
Кузнецова Е.М., Шадрина Е.В., Контттури К., Ланкинъеми С., Юлирусси Х. Руководство по включению экологических критериев в государственные закупки. Критерии химической безопасности. М.: Экологический союз, ГУАП. 2021. 76 с.
- Melon, L. (2020) More Than a Nudge? Arguments and Tools for Mandating Green Public Procurement in the EU. *Sustainability*. 12(3), 988. <https://doi.org/10.3390/su12030988>
- Naushad, Kh. (2018) *Public Procurement Fundamentals: Lessons from and for the Field*. Bingley, UK, Emerald Publishing Limited.
- Novikova, E.V. (2020) Conceptual bases of legal regulation of “green” economy in Russia. *Environmental law*. 5, 3—10. <https://doi.org/10.18572/1812-3775-2020-5-3-10> (in Russian).
Новикова Е.В. Концептуальные основы правового регулирования «зеленой» экономики в России // *Экологическое право*. 2020. № 5. С. 3—10. <https://doi.org/10.18572/1812-3775-2020-5-3-10>
- Porfiriev, V.N. (2020) *Sustainable development, climate and economic growth: Strategic challenges and solutions for Russia*. Saint Petersburg : SPbGUP Publ. (in Russian).
Порфирьев В.Н. Устойчивое развитие, климат и экономический рост: стратегические вызовы и решения для России. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов, 2020. 40 с.
- Rybakova, M.I. (2018) Legislative framework for the development of “green” procurement in Russia. *Bulletin of economic security*. 4, 66—72. (in Russian).
Рыбакова М.И. Законодательные основы развития «зеленых» закупок в России // *Вестник экономической безопасности*. 2018. № 4. С. 66—72.
- Smetanina, T.P. & Agarova, E.V. (2020) *Greening procurement activities*. Moscow, RANEPА Publ. (in Russian).

- Сметанина Т.П., Агапова Е.В. Экологизация закупочной деятельности. М.: РАНХиГС, 2020. 114 с.
- Shadrina, E.V. & Romodina, I.V. (2017) Public procurement for sustainable development: international experience. *Issues of state and municipal management*. 1, 150—172. (in Russian).
Шадрина Е.В., Ромодина И.В. Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 150—172.
- Titova, M.V. (2020) Legal regulation of environmental safety, *Domestic jurisprudence*. 6(20): 73—75. (in Russian).
Титова М.В. Правовое регулирование экологической безопасности // Отечественная юриспруденция. 2020. № 6 (20). С. 73—75.
- Zhavoronkova, N.G. & Shpakovskiy, Yu.G. (2021) Foreign Regulatory Expansion in Environmental Regulation. *Lex Russica*. 6 (175), 56—67. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.175.6.056-067> (in Russian).
Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Зарубежная нормативная экспансия в экологическом регулировании // Lex Russica (Русский закон). 2021. № 6 (175). С. 56—67. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2021.175.6.056-067>

Сведения об авторе:

Егорова Мария Александровна — доктор юридических наук, профессор, эксперт РАН, начальник управления международного сотрудничества, профессор кафедры конкурентного права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); Российская Федерация, 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9; эксперт, Центр научной и экспертной аналитики, Международный центр компетенций «АйПи», Российская государственная академия интеллектуальной собственности (РГАИС); Российская Федерация, 117279, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 55а; со-президент Международного союза юристов и экономистов; Франция, 69002, г. Лион, ул. Эдуарда Ериот, д. 106

ORCID ID: 0000-0002-0227-8845

e-mail: maegorova@msal.ru

About the author:

Maria A. Egorova — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, expert of the Russian Academy of Sciences, Head of the International Cooperation Department, Professor of the Competition Law Department, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); 9 Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, 125993, Russian Federation; expert of the Center for scientific and expert analysis, Institute of Scientific and expert-analytical activity, Russian State Academy of Intellectual Property; 55a Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117279, Russian Federation; co-President, International Alliance of lawyers and economists; 106, rue Edouard Herriot, Lyon, 69002, France

ORCID ID: 0000-0002-0227-8845

e-mail: maegorova@msal.ru