
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

О. Г. Турченко

доцент кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального права
Донецького національного
університету імені Василя Стуса,
канд. юрид. наук, доцент

ВПРОВАДЖЕННЯ СТІЙКИХ («ЗЕЛЕНИХ») ЗАКУПІВЕЛЬ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Ключові слова: стійкі «зелені» закупівлі, сталий розвиток, вартість життєвого циклу.

Проголошений Україною курс на європейську інтеграцію потребує серйозних зусиль та суттєвих змін у державній політиці та чинному законодавстві. Як зауважує Ю. С. Шемшученко, наявність в Україні однієї з найкращих систем екологічного законодавства в Європі, ще не означає її реальної високої ефективності [1, с. 289].

Початковим і вихідним моментом індивідуальних екологічних інтересів і потреб є можливість користуватись незабрудненим довкіллям, проживати в екологічно збалансованому середовищі, одержувати чисті продукти та предмети користування і споживання [2, с. 56]. В свою чергу, розвиток сучасних суспільних відносин виявив необхідність модифікації «традиційних» прав, їх доповнення та розширення. Так, для позначення основного екологічного права Л. А. Калишук найбільш вдалим вважає його формулювання як права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що передбачає закріплені законодавством можливості громадян проживати та користуватися таким довкіллям, у якому відсутня будь-яка небезпека шкідливого впливу для їх життя і здоров'я в результаті господарської діяльності людини та інших небезпечних факторів [3]. Відповідно, постає необхідність розвитку системи екологічного підприємництва, яка б сприяла досягненню певних економічних показників в умовах забезпечення екологічної безпеки.

Ідея переходу до сталого розвитку з'явилася в результаті осмислення глобальних екологічних проблем, коли стало зрозумілим, що ці проблеми тісно пов'язані з соціально-економічним розвитком. І хоча до усвідомлення цього взаємозв'язку було виявлено чимало суперечностей у розвитку людства, проте, саме у взаємодії суспільства і природи проявилось те протиріччя, яке вважається

основним протиріччям взаємодії сучасної цивілізації з природою – соціоприродне протиріччя між зростаючими потребами світової спільноти і неможливістю біосфери забезпечити ці потреби. Вирішення цієї суперечності означає необхідність ведення господарської та іншої діяльності людини в межах екологічної ємності екосистем, а людства в цілому – в межах цієї ж ємності біосфери. Власне, це і є, як зазначає А. Д. Урсул, перехід до сталого розвитку в окремо взятому «екосистемному масштабі», коли будуть гармонійно поєднуватися адаптуюча і адаптивна види діяльності, що має привести до співрозвитку (коеволюції) природи і суспільства. Відповідно, спрощено концепцію сталого розвитку можна представити у вигляді тріади: економіка + екологія + соціальна сфера [4].

При цьому, як зазначається в доповіді Генерального секретаря ООН на Підготовчій конференції ООН зі стійкого розвитку (7–8 березня 2011 р.), процес екологізації ринків є одним із значущих напрямів політики в галузі сталого споживання і виробництва. Держави все частіше використовують державну систему закупівель в якості інструменту переорієнтації ринку на пропозицію більш екологічно чистих і соціально значущих продуктів і послуг. Розвинені країни використовують державні закупівлі для досягнення соціальних цілей [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчує, що сучасна еколого-правова доктрина характеризується відсутністю усталених і загальноприйнятих наукових підходів щодо визначення сталого розвитку, правової природи екологічного підприємництва, «зелених» закупівель, хоча окремі аспекти зазначених питань були предметом дослідження низки науковців, таких як Г. В. Анісімова, Н. В. Барбашова, А. Г. Бобкова, Н. Р. Кобецька, Л. А. Калищук, Ю. С. Шемшученко та ін. Правова природа відносин у сфері державного замовлення, державних закупівель загалом або окремі їх аспекти досліджувалися Бурмістровою Т., Загнітком О., Золотухіним А., Ісуповою З., Колонтирською М., Марквартом Є., Подцерковним О., Студенцовим Б., Тюляковим А. Досліджувалися вони і автором цієї статті через призму зближення законодавства України про публічні закупівлі до права ЄС. Відсутність сформованого науково обґрунтованого послідовного та системного підходу до впровадження системи стійких («зелених») закупівель вказує на необхідність подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Мета цієї статті – вивчення зарубіжного досвіду щодо впровадження «зелених» державних закупівель, розробка пропозицій щодо впровадження стійких («зелених») закупівель в Україні та внесення до законодавства про публічні закупівлі відповідних змін.

Як нова філософія екосистемний підхід життєдіяльності людства у ХХІ ст. вже знайшов закріплення як на міжнародному рівні, так і на національному. Так, у 2017 р. виповниться двадцять п'ять років історичній Конференції ООН з

навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро (Бразилія, 1992 р.) («Саміту Землі» або «Конференції Ріо»), на якій було ухвалено «Порядок денний на XXI ст.» – програму дій для всіх країн світу про те, як забезпечити сталий розвиток із врахуванням балансу між соціальною справедливістю, економічним зростанням і вирішенням екологічних проблем на глобальному рівні.

Необхідність зміни нестійких моделей виробництва і споживання за допомогою екологізації повного життєвого циклу продукції, збереження і раціонального використання природно-ресурсної бази економічного і соціального розвитку із застосуванням екосистемного підходу зазначена також в Політичній декларації і в Плані виконання рішень Всесвітнього саміту зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002).

Треба зазначити також низку реалізованих ініціатив. Так, у 2000–2005 рр. в рамках Регіональної програми дій з екологічно безпечного і сталого розвитку реалізовувалася започаткована на IV-й Міністерській конференції в Японії Кітакюсюська ініціатива «За здорове довкілля» [6]. З 2005 р. розпочалася запропонована Республікою Кореєю регіональна ініціатива «Зелене зростання» [7], яка принципово відрізнялася від попередніх ідей з екологічно стійкого економічного зростання. Так, вперше був зроблений посилений акцент на обов'язкову екологізацію економічного зростання регіону – стан навколишнього середовища регіону представлено в двох перспективах (екологічна стійкість і екологічні показники господарської діяльності). Не можна не відмітити також прийняті в Астані в 2010 р. Міністерську Декларацію з навколишнього середовища і розвитку, Регіональний план здійснення з метою сталого розвитку в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні у 2011–2015 рр., розроблений Старшими посадовими особами і прийнятий Економічною і соціальною комісією для Азії і Тихого океану [8], а також Казахстанську ініціативу «Зелений міст», офіційно заявлену на VI-й Міністерській конференції «Навколишнє середовище та розвиток» країн Азіатсько-Тихоокеанського регіону (MCED – 6, м. Астана, 27 вересня – 2 жовтня 2010 р. [9]) і спрямовану на забезпечення екологічно безпечного зростання. В рамках ініціативи заплановано перехід від звичайних нестійких моделей розвитку до зеленого зростання шляхом прийняття засад регіональної і національної інноваційної «зеленої» політики, суть якої полягає в прискореному просуванні стратегічних інвестиційних проєктів. Так, одним з напрямів співробітництва в межах ініціативи є: «зелений» бізнес і інвестиції – ключові інструменти реалізації концепції «зеленого» зростання, стимулювання екологічно ефективних інновацій та впровадження екологічно чистих технологій.

Астанінська ініціатива отримала продовження під назвою Партнерська програма «Зелений міст» на 2011–2020 рр., яка була підтримана Економічною і

соціальною комісією ООН для Азії і Тихого Океану (ЕСКАТО) та Європейською економічною комісією ООН (ЄЕК) у вересні 2011 р.

Після 5-ої Всеєвропейської конференції Міністрів охорони навколишнього природного середовища «Довкілля для Європи», що відбулася 2003 р. в м. Києві, прийняття Комплексної програми впровадження на національному рівні рішень, ухвалених на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002), затвердженої Кабінетом Міністрів України у 2003 р., тема сталого споживання та виробництва набула значної політичної актуальності і для України.

Відповідно до прийнятих за результатами Всесвітнього саміту зі сталого розвитку 2002 р. і відображених в Йоганнесбурзькому плані зобов'язань на національному рівні почалася підготовка 10-річних рамочних програм сталого споживання та виробництва. Підтримка підготовки таких програм стала одним з основних напрямів діяльності Відділу сталого розвитку Департаменту економічних і соціальних питань ООН (UN DESA).

Перша зустріч міжнародних експертів з питань сталого виробництва і споживання, яку координує UNEP та UN DESA, відбулася в Марракеші (Марокко) у 2003 р. та ініціювала початок просування глобального процесу («Процес Марракешу»), що передбачає: надання допомоги країнам в реалізації зусиль зі становлення «зеленої економіки»; допомогу корпораціям у розробці моделі «зеленого бізнесу»; стимулювання споживачів до екологічно дружнього способу життя.

У рамках цільової групи Марракешського процесу UNEP також шляхом консультацій та експертної підтримки надає допомогу країнам у здійсненні політики «зелених» державних закупівель.

Треба зазначити, що недосконалість системи публічних закупівель призводить, передусім, до високої ресурсоемності національної економіки, низької якості продукції та послуг, а також неефективного використання коштів державного та місцевих бюджетів.

З урахуванням раніше проведених досліджень, можна виділити наступні причини виникнення проблеми:

- 1) дефіцит бюджету, бідність і відсутність власних фінансових ресурсів, включаючи невідповідність національної економіки;
- 2) відсутність кваліфікованого персоналу у сфері стійких закупівель, який би відповідав за впровадження і розвиток зазначеної сфери;
- 3) незадовільний рівень екологічної сертифікації, маркування та етикетування, відсутність специфікацій по сталим і / або екологічним закупівлям;
- 4) відсутність правової бази по «екологізації» економіки, сформованої національної політики, яка сприятиме здійсненню і організації сталих державних (публічних) закупівель;

- 5) відсутність статистичного аналізу, який дозволяє оцінювати і порівнювати наслідки реалізації сталих закупівель і рівень, на якому вони розвиваються;
- 6) законодавство про публічні закупівлі не дозволяє застосовувати екологічні критерії оцінки, за винятком процедури відкритого конкурсу, пріоритет в оцінці пропозицій найнижчої ціни, а не співвідношення ціна / якість;
- 7) відсутність на законодавчому рівні переліку товарів (робіт, послуг), які можливо піддати «озелененню».

Ідея впровадження «зелених» закупівель в цілому не нова. Вперше «зелені» закупівлі були запроваджені в Данії у 1991 р., а вже наприкінці 90-х рр. XX ст. вони набули поширення на регіональному та міжнародному рівнях.

Рекомендації ради Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР/ОЕСД) 2002 р. закликають уряди створити для цих цілей відповідні політичні рамки і забезпечити підтримку [10]. У березні 2004 р. Парламент і Рада Європейського Союзу прийняли директиву, що координує процедуру закупівлі державою робіт і послуг у всіх країнах-учасниках ЄС там, де допустимо застосування екологічних критеріїв разом з критерієм найкращого співвідношення ціни та якості [11].

У 2005 р. на зустрічі експертів з питань сталого споживання та виробництва в Коста-Ріці розпочала роботу Марракешська робоча група зі стійких державних закупівель (МРГ). Робоча група керувалася швейцарським федеральним бюро навколишнього середовища, а її членами стали представники урядів Аргентини, Китаю, Чехії, Гани, Мексики, Норвегії, Філіппін, Великобританії, США і Сан-Паулу. Також до робочої групи увійшли такі організації, як Європейська комісія, UNEP, ДЕСП ООН, Міжнародна організація праці, Міжнародна рада з місцевих екологічних ініціатив (ICLEI) і Міжнародний інститут сталого розвитку. Робоча група діяла до 19-ї сесії Комісії зі сталого розвитку (CSD 19), що відбулася в 2011 р.

Між 2009 і 2012 рр. сім країн тестували підхід МРГ до стійких державних закупівель в рамках проекту UNEP з нарощування потенціалу для державних «зелених» закупівель за підтримки Європейської комісії, Швейцарії та Організації з міжнародного співробітництва франкомовних країн.

У 2011 р. за підтримки Скандинавської ради міністрів UNEP ініціювала проект з розробки Стратегій регіонального співробітництва в галузі екологічного маркування та підвищення її ролі в системі державних закупівель. 2012 р. UNEP за підтримки Європейської комісії розпочала реалізацію проекту зі створення потенціалу «зелених» закупівель в державному секторі економіки в 20 країнах.

На Конференції «Ріо+20» (2012 р.) UNEP оголосила про старт Міжнародної ініціативи з «зелених» стійких державних закупівель (СДЗ), яку вже підтримали 30 країн та організацій. В якості продовження роботи МРГ така ініціатива сприяла

ліквідації прогалини в координації здійснення політики сталості державних закупівель у всьому світі і стала глобальною платформою для обміну досвідом застосування «зелених закупівель» в усіх сферах економіки.

«Зелені закупівлі» є потужним інструментом для стимулювання інновацій та розробки нових продуктів з підвищеною екологічною ефективністю. Як відмічав Гру Харлем Брундтланд, просування практик стійких державних закупівель в якості каталізатора змін має надзвичайну важливість для зміни нестійких моделей виробництва і споживання (Sustainable Development Dialogue Days, Rio, 17.06.2012). Вони охоплюють широкий спектр економічних, екологічних, соціальних аспектів, які можуть розглядатися державними замовниками на різних стадіях процедури закупівель або поєднуватися з екологічними пріоритетами в інтегрованому підході до забезпечення політики сталого розвитку.

За визначенням Європейської Комісії, «зелені» державні закупівлі – це процес, за допомогою якого влада прагне закуповувати товари, роботи та послуги зі зниженим впливом на навколишнє природне середовище протягом усього їхнього життєвого циклу порівняно з товарами, послугами та роботами з аналогічним функціональним призначенням, що могли б бути закуплені.

Вказана вище Марракешська робоча група дає наступне визначення стійких «зелених» закупівель – це процес, в якому організація задовольняє свої потреби в товарах, послугах, роботах та технічних засобах таким чином, що співвідношення ціни і якості протягом усього періоду використання благотворно позначається не тільки на самій організації, але і на суспільстві та економіці в цілому, тим самим знижуючи негативний вплив на навколишнє середовище [12]. Примітка до визначення свідчить, що при проведенні «зелених» закупівель повинні враховуватися екологічні, соціальні та економічні наслідки способів проведення закупівель, використання невідновлюваних ресурсів, способів виробництва і виготовлення, логістики, методів надання послуг, виробництва і використання продукції, її вторинного використання, можливостей переробки, утилізації і здатностей постачальників передбачити і нівелювати негативні наслідки на всіх етапах поставок [13, с. 5].

Основний принцип підходу Марракешської робочої групи до СДЗ можна сформулювати наступним чином: правильні закупівлі – це стійкі закупівлі, які включають в себе прозорість, чесність, відсутність дискримінації, конкуренцію, підзвітність і контрольованість.

Пріоритетними для «зелених» закупівель є: 1) будівництво, у тому числі добування сировини, будматеріали, експлуатаційні та утилізаційні аспекти; 2) продукти харчування та послуги громадського харчування; 3) транспорт і транспортні послуги; 4) енергія: електроенергія, опалення та кондиціонування, що отримується з відновлюваних джерел; 5) комп'ютери, оргтехніка та офісне

обладнання; 6) одяг, уніформа; 7) папір та поліграфічні послуги; 8) меблі; 9) засоби для чищення та миття, послуги з прибирання; 10) обладнання, що використовується в секторі охорони здоров'я.

Проведений аналіз практики впровадження «зелених» закупівель у зарубіжних країнах дає змогу зробити наступні висновки:

1. Введення системи стійких («зелених») закупівель забезпечує досягнення розумного, стійкого і всеосяжного росту, призначеного одночасно для охорони навколишнього середовища, сприяння сталому розвитку та для забезпечення найбільш ефективного використання коштів державного та місцевих бюджетів.

2. В основу реалізації сталого процесу закупівель покладаються наступні цілі:

виявлення основних можливостей і перешкод для поліпшення екологічних показників, в тому числі в реалізації ресурсів і енергоефективних технологій та методів ведення бізнесу;

сприяння державно-приватному діалогу та діалогу бізнесу з бізнесом на національному та міжнародному рівні про переваги сталого виробництва, в тому числі зростання важливості екологічних ринків.

3. Реформування системи публічних закупівель в Україні може відбуватися за такими напрямками:

визначення критеріїв формування державного замовлення на екологічну продукцію, зокрема натуральних та вартісних показників, а також удосконалення порядку конкурсного відбору виконавців державного замовлення з визначенням їх прав, обов'язків та відповідальності;

надання пріоритету в оцінці пропозицій при здійсненні стійких («зелених») закупівель оцінюванню вартості життєвого циклу.

Для реалізації наведених пропозицій доцільно внести відповідні зміни до Закону України «Про публічні закупівлі». Особливості здійснення стійких («зелених») закупівель можуть бути предметом подальших досліджень у даному напрямі.

1. Шемшученко Ю. С. Проблеми ефективності екологічного законодавства України. Вибране / Ю. С. Шемшученко. – К.: Юрид. думка, 2005. – С. 289–292.

2. Грицкевич С. Екологічні права в системі конституційних прав людини і громадянина / С. Грицкевич // Право України. – 2001. – №8. – С. 54–56.

3. Калишук Л. А. Право громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та механізм його захисту в Європейському суді з прав людини [Електронний ресурс] / Л. А. Калишук. – Режим доступу: lsej.org.ua/1_2015/23.pdf

