



Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

Краткая информация 13

Январь 2011

Государственные закупки

Внедрение экологических факторов в закупки

СОДЕРЖАНИЕ

- Что такое экологические факторы?
- Что гласит Директива об экологических факторах?
- Как могут экологические факторы быть внедрены в закупочный процесс?
- Подготовка
- Объявление
- Отбор
- Оценка заявок
- Условия контракта
- Контроль за исполнением контракта

Что такое экологические факторы?

Не существует четкого определения экологических факторов. Концепция наиболее легко поясняется посредством примеров:

Примеры природоохранных факторов:

- Уменьшение воздействия строительного проекта на окружающую среду
- Поощрение экологических методов работ
- Увеличение энергоэффективности
- Уменьшение потерь природных ресурсов
- Поощрение развития альтернативных источников энергии
- Уменьшение транспортных расходов за счет местных поставок
- Уменьшение выброса парниковых газов в атмосферу

Государственный закупщик часто применяет государственные закупки для содействия более широким стратегическим целям. Некоторые способы, которыми государственный закупщик пытается внедрить экологические факторы в закупочный процесс (включая вышеуказанные несколько примеров) не разрешены законом, согласно законодательству ЕС. Другие разрешены при удовлетворении определенных условий. Некоторые позволены Директивой.

Основные вопросы с точки зрения закупок:

- (1) Позволено ли законодательством ЕС внедрять экологические факторы в закупочный процесс? и
- (2) Если закон позволяет, когда и как можно это сделать?

Ответы не просты и иногда возникает конфликт между общей стратегией и тем, что доступно по законодательству ЕС. При рассмотрении внедрения экологических факторов, всегда необходимо учитывать соответствие предложенного подхода фундаментальным принципам Договора. Подобным образом необходимо поступить даже в том случае, если существуют специальные положения в Директиве, позволяющие использование этих факторов. Директива, так же как и прецедентное право и руководство, проясняют это.

Что гласит Директива об экологических факторах?

Директива содержит несколько ключевых положений, которые специально касаются внедрению экологических факторов в закупочный процесс.

- **Технические спецификации – экологические характеристики:** Технические спецификации могут быть сформулированы с точки зрения исполнения или функциональных требований, которые могут содержать экологические характеристики. Государственный закупщик может также применить подробные спецификации, установленные Европейскими или

международными экоэтикетками или другими экоэтикетками, с условием удовлетворения специальных условий.

- **Условия для исполнения контракта:** Государственный закупщик может установить специальные экологические условия, связанные с исполнением контракта, с условием, что:
 - специальные условия соответствуют законодательству ЕС; и
 - они указаны в уведомлении о контракте или в спецификациях

Участники, принимающие условия, не могут быть исключены на основании того, что государственный закупщик считает, что участник не удовлетворит условиям.

- **Доказательство технических способностей участника – меры по охране окружающей среды:** В соответствующих случаях (если они связаны с техническими возможностями), государственный закупщик может требовать меры по охране окружающей среды, как доказательство технических возможностей участника в выполнении общественных работ или предоставлении общественных услуг.
- **Экологические характеристики, как критерии присуждения:** Директива устанавливает неполный список критериев, на основании которых государственный закупщик может обосновать свое присуждение для самой выгодной заявки. Этот список специально упоминает “экологические характеристики”. Используемые критерии должны быть связаны с предметом контракта и не должны дать государственному закупщику неограниченную свободу выбора.

Как можно внедрить экологические факторы в закупочный процесс?

Подготовка

В Директиве очень мало положений, специально описывающих проведение стадии до объявления. Директива сосредотачивается на исполнении процесса конкурсных закупок.

На практике, подготовительная стадия предоставляет значительные возможности для внедрения экологических факторов, которые будут иметь воздействие на весь закупочный процесс. Действительно, именно на подготовительном этапе:

- принимаются ключевые закупочные решения
- определяется предмет контракта
- составляется уведомление о контракте
- подготавливаются общие и технические спецификации
- составляются условия контракта

Эти элементы напрямую связаны с поздними этапами процесса и принятые до начала закупок решения, могут иметь значительное воздействие. Например, если технические спецификации подготовлены с принятием во внимание соответствующих экологических критериев, то эти критерии могут входить в состав критериев оценки заявок и, следовательно, иметь воздействие на окончательное решение о присуждении.

Заметка об Оценке Воздействия на Окружающую Среду:

Для определенных видов государственных и частных проектов обязательно необходимо проводить оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС). Эта обязанность возникает не от директив закупок, а от Директивы 85/337/ЕС “Директива ОВОС”. Если проект таков, что подпадает под действие Директивы ОВОС, государственный закупщик должен заранее провести ОВОС для сбора всей соответствующей информации, дающей возможность принятия решения со знанием его экологического воздействия. Типы предусмотренных проектов установлены в Директиве ОВОС и могут включить, например, заводы по переработке нефти, электростанции, большие инфраструктурные проекты и установку удаления отходов.

Проведение ОВОС может повлиять на предмет контракта и/или на положения об исполнении контракта.

Для дальнейшей информации о Директиве ОВОС, см:

<http://ec.europa.eu/environment/eia/>.

Объявление- уведомление о контракте

Для государственного закупщика важно заранее установить необходимость и порядок внедрения в процесс экологических факторов. В некоторых случаях, если государственный закупщик желает применить указанные факторы, он должен указать их заранее в уведомлении о контракте. Если он не делает этого, то не может внедрить эти факторы на поздних этапах. Например:

- Возможности контракта должны быть ясно и четко описаны и, таким образом, если, например, государственный закупщик требует дорогу с туннелями, а не дорогу, которая вытеснена из склона горы, это должно быть описано в контракте с тем, чтобы участникам было понятно требование.
- Если государственный закупщик требует указать варианты, относящиеся к экологически благоприятным альтернативам, это должно быть предусмотрено в уведомлении о контракте.
- Минимум спецификаций, которым должны удовлетворить заявки, должны быть ясно указаны в уведомлении о контракте или в спецификациях.
- Специальные условия контракта должны быть указаны в уведомлении о контракте или в спецификациях.
- Если государственный закупщик использует дозволенные экологические аспекты, как критерии присуждения, то критерии присуждения должны быть указаны в уведомлении о контракте или контрактной документации.

Отбор

Вслед за публикацией уведомления о контракте, государственный закупщик получает заявки от субъектов экономической деятельности, желающих участвовать в процессе и тендере. Государственный закупщик начинает процесс отбора участников, которые затем будут приглашены на тендер. Отборочный этап разделен на две различных фазы:

- Фаза 1 - полное исключение кандидатов от процесса;
- Фаза 2 - оценка соответствия оставшихся кандидатов и отбор продолжающих процесс.

Фаза 1 - Исключение: Директива устанавливает правила, на основании которых выражающие интерес кандидаты должны быть исключены. Эти обязательные правила касаются судимости за серьезные преступления. Директива также устанавливает правила, на которых кандидаты могут быть исключены. Необязательные правила для исключения вероятнее всего формируют базу для исключений, связанных с экологическими факторами. На практике, возможности вполне ограничены.

Фаза 2- Отбор соответствующих участников тендера: Директива устанавливает исчерпывающий список отборочных критериев, применимых государственным закупщиком для отбора участников, которым будет выдано приглашение на тендер (или приглашение на переговоры). Существуют ограничения по степени применения экологических отборочных критериев. Директива и прецедентное право утверждают, что:

- список отборочных критериев исчерпывающий - он не может быть дополнен;
- этот ограниченный список критериев подробно описан с ограниченными возможностями для интерпретации или маневра;
- оценка может относиться только к умению кандидата выполнить являющийся предметом закупок конкретный контракт.

Весьма маловероятно, что экологические факторы могут быть внесены в аспект “экономическое и финансовое положение” кандидата. Это означает, что в большинстве случаев единственным способом, по которому экологические факторы могут быть применены, как основа для отбора кандидатов, это то, что они считались бы влияющими на “технические знания и/или профессиональное умение” кандидата.

Оценка заявок

После отбора участника, государственный закупщик переходит к приглашению заявок. Государственный закупщик оценивает полученные заявки и присуждает контракт.

Государственный закупщик должен на этапе планирования закупок решить, должен ли он присудить контракт на основе (1) самой низкой цены; или (2) самой выгодной заявки. Основа для присуждения должна быть установлена в уведомлении о контракте.

Можно включить экологические факторы в тендеры, которые должны быть присуждены на основе самой низкой цены, внедряя соответствующие требования в технические спецификации и условия контракта. В случае, когда цена является единственным критерием присуждения, невозможно включить критерии, связанные с экологическими факторами.

В случае, когда государственный закупщик предлагает присудить контракт на основе самой выгодной заявки, существуют больше возможностей для внедрения экологических факторов. Директива устанавливает неполный показательный список критериев оценки заявок, который включает ссылку на экологические факторы. Государственный закупщик имеет свободу выбора применяемых критериев. Однако, эта свобода выбора не безгранична и имеет несколько ограничений. Все критерии присуждения, связанные с экологическими факторами и используемые для оценки самой выгодной заявки, должны удовлетворять четырем условиям:

- критерии присуждения должны быть связаны с предметом контракта
- критерии присуждения должны быть точно и объективно измеримы
- критерии присуждения должны быть заранее объявлены/извещены
- критерии присуждения не должны нарушать законы Сообщества и, таким образом, должны соответствовать фундаментальным принципам равного обращения, недискриминации и прозрачности.

Условия контракта

Условия контракта могут содержать положения об осуществлении контракта.

Директива специально излагает, что “государственный закупщик может установить специальные условия, связанные с осуществлением контракта, соответствующие законам Сообщества, и указанные в уведомлении о контракте или в спецификациях. Регулирующие исполнение контракта условия, касающиеся, в частности, социальных или экологических факторов”.

Следовательно, экологические факторы могут быть внедрены, как условия контракта при условии, что они:

- относятся к исполнению контракта;
- опубликованы в уведомлении о контракте или в контрактной документации; и
- соответствуют законам Сообщества.

Ограничения на использование этих условий во время закупочного процесса: Условия контракта не должны искажать технических спецификаций, отборочных или оценочных критериев; они должны быть такими, чтобы участник, которому присужден контракт, был в состоянии удовлетворить их с начала контракта. Условия контракта по-прежнему должны быть ясно определены, чтобы подавшие заявки участники, были осведомлены о всех обязательствах в контракте и были в состоянии обозначить соответствующую цену.

Свидетельство о соответствии с условиями контракта не требуется в течение процедуры закупок. Участники должны принять условия, чтобы контракт был присужден им.

Условия контракта должны быть применены предусмотрительно и они должны быть адекватны расходам и доходам.

Примеры возможных контрактов с условиями, учитывающими экологические факторы:

- Контракт на выполнение работ для строительства нового офисного здания, включающего условие, по которому требуется применение контейнеров многоразового использования для транспортировки материалов на строительную площадку, уменьшение образования отходов на строительной площадке и увеличение степени переработки.
- Контракт чистки, требующий применения индикаторов дозировки для обеспечения контроля за использованием соответствующего количества чистящих средств, и обязывающий подрядчика по возможности повторно использовать упаковки.
- Контракт для поставки бумаги для фотокопировальной машины, требующий минимальное число поставок в соответствующем количестве и вне часы пик, для уменьшения расхода горючего транспортных средств.

Контроль за исполнением контракта

Важной частью контроля за исполнением контракта является мониторинг для обеспечения, что контракт осуществляется как было согласовано. Тщательное составление спецификаций и условий контракта для внедрения экологических условий станет пустой тратой времени, если государственный закупщик не будет проверять соблюдение требований и принимать меры, при их нарушении.

Предприятия коммунальных услуг

В значительной степени одинаковые юридические правила применяются согласно Директиве 2004/18/ЕС Общественного Сектора и Директиве 2004/17/ЕС Коммунального сектора. Эти Директивы имеют много схожих или параллельных положений.

Европейский Суд одинаково интерпретирует положения и для государственных закупщиков общественного сектора, и для предприятий коммунальных услуг.

Главное различие связано с правилами об исключении и отборе участников, где положения Директивы Коммунального сектора менее подробные и менее обязывающие, чем в Директиве Общественного Сектора.

Что гласит Директива об экологических факторах? Директива содержит несколько положений, специально относящихся к внедрению экологических факторов в закупочный процесс. Это в значительной степени отражено в Директиве Общественного Сектора. Ниже указаны несколько главных различий.

Отбор - Фаза 1: Исключение: Это одно из главных сфер, где правовые нормы в Директиве, применяющейся к предприятиям коммунальных услуг, различаются от Директивы Общественного Сектора. Это также является способом различия между предприятиями коммунального сектора, являю-

щимися государственными закупщиками и предприятиями, которые такими не являются.

Основы для обязательного исключения: предприятие коммунального сектора, которое является государственным закупщиком, должно соответствовать положениям, требующим обязательное исключение в случае признания участника виновным в совершении серьезного преступления. Предприятия коммунального сектора, которые не являются государственным закупщиком, не обязаны этого делать.

Основы для факультативного исключения: Все предприятия коммунального сектора могут, но не обязаны, выбрать исключения кандидатов на факультативной основе. В этом случае исключение происходит на основе профессионального нарушения или серьезного нарушения, возможно связанного с экологическими факторами.

Отбор – Фаза 2: Отбор участников: Директива Коммунального Сектора не устанавливает полный список критериев, которые должны применяться для отбора участников. Это сильно отличается от позиции Директивы 2004/18/ЕС, где есть подробный и исчерпывающий список критериев, которые могут быть применены и информация, которая может быть востребована.

Отбирая участников, предприятия коммунальных услуг должны использовать “объективные правила и критерии”. Эти объективные правила и критерии должны быть доступны заинтересованным участникам. Следовательно, предприятия коммунальных услуг возможно имеют больше гибкости для внедрения экологических факторов на этой стадии закупок, с условием, что критерии связаны с предметом контракта, с умением участника исполнить конкретный контракт, являющийся предметом закупок, и не нарушить принципы Договора.

Те же самые принципы отбора применяются к отбору участников для участия в квалификационных системах.

Оценка заявок

После отбора участников, предприятие коммунальных услуг переходит к приглашению заявок от участников, внесенных в окончательный список. Предприятие коммунальных услуг оценивает полученные заявки и присуждает контракт.

Предприятие коммунальных услуг принимает решение, должно ли оно присудить контракт на основе (1) только самой низкой цены или (2) самой выгодной заявки. Основа присуждения должна быть установлена в уведомлении о контракте.

Возможно внести экологические факторы в заявки, присуждаемые на основе самой низкой цены, внедряя соответствующие требования в технические спецификации и условия контракта.

Когда предприятие коммунальных услуг предлагает присудить контракт на основе самой выгодной заявки, существуют больше возможностей для внедрения экологических факторов и можно рассматривать их, как критерии

присуждения.

В случае применения квалификационной системы, предприятие коммунальных услуг все же обязано пригласить заявки способом объявления тендера. Те же принципы применяются к использованию критериев оценки заявок.

Аналогичные принципы применяются к установлению критериев присуждения для оценки заявок предприятиями коммунальных услуг.

Дополнительное чтение:

[SIGMA Public Procurement Training Manual](#)