

ОТРАЖЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ ГОСУДАРСТВА В ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ¹

Шадрина Е.В., Виноградов Д.В., Кашин Д.В.²

Аннотация

Экологические приоритеты государства не закреплены в виде обязательных норм в законодательстве, регулирующим государственные закупки, но отражены в стратегии развития государства и могут неявно влиять на деятельность органов власти, государственных компаний и бюджетных учреждений в Российской Федерации. Будут ли вышеуказанные организации применять в своей деятельности принципы приоритетной задачи государства, если нет прямого требования? Какие факторы, кроме директивного указания, влияют на решение организаций о том, реализовывать приоритетные принципы в своей деятельности или нет? Для ответа на эти вопросы были проанализированы факторы применения экологических критериев в закупочной деятельности. На основе опроса государственных заказчиков в 22 субъектах Российской Федерации выявлено, что примерно треть опрошенных органов публичной власти и государственных организаций применяют принципы экологичности в закупках. Тип закона, регулирующего закупочную деятельность организации, уровень власти, размер организации, степень информированности сотрудников – основные детерминанты решений

¹ Статья подготовлена при поддержке РФФИ, грант №18-010-01166 «Оценка эффективности методов неденежного стимулирования в формировании экологичного поведения индивидуумов и организаций».

² Шадрина Елена Витальевна – кандидат экономических наук, доцент, департамент менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 614107, Пермь, ул. Студенческая, д. 38. E-mail: evshadrina@hse.ru

Виноградов Дмитрий Владимирович – кандидат экономических наук (Dr. rer. pol.), профессор департамента экономики и финансов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», профессор Бизнес-школы им. Адама Смита, Университет Глазго. Адрес: Бизнес-школа им. Адама Смита, Университет Глазго, Великобритания G12 8QQ, Глазго, Юниверситет Авеню. E-mail: dvvinogradov@hse.ru

Кашин Дмитрий Викторович – преподаватель департамента менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», аспирант Аспирантской школы по экономике Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 614107, Пермь, ул. Студенческая, д. 38. E-mail: dvkashin@hse.ru

о применении экологических принципов в закупочной деятельности. Результаты указывают, с одной стороны, на роль степени приверженности государственным целям и, с другой стороны, на опасения совершить ошибку при принятии таких решений. Для повышения экологичности закупок представляется целесообразным включить экологические нормы в законодательство о госзакупках и разработать типовые критерии и рекомендации по их использованию.

Ключевые слова: государственные экологические приоритеты; экологические закупки; принятие решений; стимулирование.

Введение

Направления политики государства, требующие первоочередного внимания – ее приоритеты – отражаются в стратегических и программных документах государства. На основе сформулированных в стратегиях проблем, задач, механизмов разрабатывается конкретная политика и программа действий. Для реализации приоритетов государство прямо определяет в качестве механизмов отдельные мероприятия, отрасли и сферы деятельности, закрепляя это в нормативных правовых актах. Несмотря на то, что далеко не все механизмы и мероприятия, потенциально способствующие решению приоритетных задач, напрямую перечислены в программных документах, установление приоритетов государства предполагает, что все органы власти и организации реализуют свою деятельность с учетом обозначенных целей. Однако так ли это на самом деле? Будут ли органы власти, бюджетные организации и компании с государственным участием применять в своей деятельности принципы приоритетной задачи государства, если напрямую на них такого требования не налагается? Что, кроме прямого императивного регулирования, влияет на решение данных организаций о том, реализовывать приоритетные принципы в своей деятельности или нет? В этой статье мы рассматриваем, как приоритет экологической безопасности скавывается на критериях, применяемых вышеуказанными организациями в закупочной деятельности. Государственные закупки удобны в качестве объекта исследования, так как эта деятельность строго регламентирована законодательно, что позволяет проанализировать, закреплены ли приоритетные задачи в правилах закупок.

Приоритет экологической безопасности³ в политике государства обусловлен усугубляющимися глобальными и национальными экологическими проблемами; экологическую безопасность относят к важным составля-

³ Термины «приоритет экологической безопасности», «экологический приоритет», «приоритеты экологической политики», «приоритет экологичности» в статье синонимичны. Авторы используют их для обобщения принципов охраны окружающей среды, установленных в ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Принципы охраны окружающей среды включают соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду, сохранение естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов, сохранение биологического разнообразия и др. Обсуждение понятий «приоритет» и «экологический приоритет» в правовом контексте см., напр., в работах Жарикова (2015) и Клюкановой (2017).

ющим социально-экономического развития страны (Жаворонкова, Шпаковский, 2016). Разделяя мировые ценности в сфере защиты окружающей среды и устойчивого развития, базируясь на положениях Конвенции ООН по окружающей среде и развитию 1992 г., Россия в 1996 г. приняла концепцию устойчивого развития (Указ Президента Российской Федерации N 440), предполагающую обеспечение экономической стабильности, экологической безопасности и социальной справедливости. Приоритеты государства в области экологии сформулированы в Стратегии экологической безопасности РФ до 2025 г. (далее – Стратегия). Для реализации Стратегии разработан национальный проект «Экология». Актуальность экологической безопасности обозначил Президент РФ в послании Федеральному Собранию РФ в 2019 г.⁴ Наряду с целями и задачами в Стратегии определены механизмы ее реализации. В явном виде названы такие механизмы, как: формирование системы технического регулирования, содержащей требования экологической безопасности; лицензирование видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды; внедрение комплексных экологических решений в отношении экологически опасных производств и другие. С целью реализации Стратегии государством принимаются законы и подзаконные акты, регламентирующие или регулирующие деятельность с учетом поставленных задач. В некоторых случаях механизмы реализации задач строго определены законодательно. Например, для решения проблем сокращения и переработки отходов принят Федеральный закон от 26 июля 2019 г. N 225-ФЗ, регламентирующий вопросы обращения с твердыми коммунальными отходами; лицензирование отдельных видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды, регулируется Федеральным законом от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; вопросы организации государственного экологического надзора помимо закона «Об охране окружающей среды» регулируются Постановлением Правительства РФ от 28.08.2015 N 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору», а также Письмом Минприроды России от 21 февраля 2019 г. N 12-50/01508-ОГ «О государственном экологическом надзоре».

Для реализации экологической стратегии могут применяться также механизмы, напрямую не указанные в Стратегии, однако широко применяемые для решения задачи охраны окружающей среды. Например, в европейских странах механизмом достижения целей экологической безопасности являются государственные закупки (СОМ/2008/0400; СОМ/2010/2020). Задачи заботы об экологии сформулированы в директивах ЕС по государственным закупкам (Directive 2014/24/EU; Directive 2014/25/EU) и в национальных законодательствах европейских стран, регламентирующих госзакупки. Это позволяет использовать потенциал государственных закупок для решения задач применения инновационных экологически чистых технологий, минимизации отходов и развития системы эффективного обращения

⁴ Послание Президента Федеральному Собранию 20 февраля 2019 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения: 05.04.2021).



с отходами, сокращения или отказа от использования ядовитых опасных веществ и т.п.

В России среди механизмов реализации приоритетов экологической безопасности государственные закупки не указаны, хотя через систему государственных закупок можно было бы реализовывать поставленные задачи. В системе регулирования самих госзакупок в России нет обязательного требования учета экологических характеристик при закупке продукции, т.е. приоритет экологической безопасности для системы госзакупок в России является неявным. В то же время во всех странах Европы, многих странах Азии, Америки приоритет закупки экологически безопасной продукции – обязательная норма (см. выше). Система государственных закупок в России регулируется двумя федеральными законами. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (далее – Закон 44-ФЗ) регламентирует закупки государственных и муниципальных органов власти, бюджетных учреждений, государственных и муниципальных казенных учреждений, унитарных предприятий. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ. (далее – Закон 223-ФЗ) регулирует закупочную деятельность автономных учреждений, государственных корпораций, публично-правовых компаний, хозяйственных обществ с долей государственного участия. Закон 44-ФЗ детально регламентирует весь процесс закупок: от фазы определения потребности, процедуры отбора и до окончания исполнения обязательств по контракту. Организации, работающие по 44-ФЗ, обязаны строго следовать описанным процедурам. Второй закон, 223-ФЗ, является рамочным, содержит лишь основные принципы и ключевые правила процесса закупок, на его основе закупающие организации разрабатывают собственные правила закупок.

Наличие двух законов, регулирующих государственные закупки и отличающихся высокой степенью жесткости требований и специфической сферой воздействия, – уникальная особенность российской системы, которая позволяет отследить поведение разных типов организаций и влияние на него степени жесткости/гибкости закона. Поскольку в Стратегии экологической безопасности государственные закупки не зафиксированы как механизм реализации приоритета экологии, а законодательство о госзакупках не содержит обязательных мер для применения экологических требований к закупаемой продукции, формально организации не обязаны включать экологические критерии в требования к закупаемой продукции. *Можно предположить, что органы власти, как организации, в определенном смысле олицетворяющие и представляющие государство, будут следовать приоритетам и без дополнительной регламентации.* Так ли это на самом деле – предстоит выяснить.

В своем исследовании мы во многом опирались на результаты исследований относительно роли и степени государственного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов (см., например, DiMaggio & Powell, 1983; Raj et al., 2020). В соответствии с положением концепции New Public

Management (NPM) о том, что органы публичной власти в своей деятельности ориентируются на интересы большого круга стейкхолдеров и учитывают более широкий спектр общественных потребностей (Барабашев, 2016; Ferlie, 2017), мы выясняем, каким образом применяется и применяется ли экологическая составляющая при осуществлении госзакупок, анализируем готовность государственных организаций соотносить свою деятельность с социальными и государственными приоритетами и ценностями при отсутствии на этот счет прямых императивных предписаний. В этом смысле наше исследование также затрагивает проблему агентской теории в части взаимоотношений исполнительной и законодательной ветвей власти: органы власти и прочие государственные закупщики служат агентом, исполняющим решения законодателей – принципала, устанавливающего приоритеты государства (Waterman & Meier, 1998; Lane, 2005). На примере закупочной деятельности государственных организаций мы показываем, что проблема асимметрии информации проявляется в двух измерениях: в части следования обозначенным приоритетам и в части выполнения прочих норм, зафиксированных системой регулирования госзакупок. Опасения нарушить нормы могут противостоять желанию госзакупщиков следовать приоритетам.

В данной статье мы эмпирически отвечаем на следующие вопросы: (1) применяются ли экологические критерии в закупочной деятельности государственных органов, корпораций с государственным участием, бюджетных учреждений, если на то нет прямых указаний? (2) Какие виды организаций с большей вероятностью включают эти принципы экологичности в свою закупочную деятельность? (3) Какие факторы способствуют применению экологических критериев в госзакупках? Для ответа на поставленные вопросы нами был проведен опрос представителей государственных органов и организаций в Российской Федерации. Опрос проводился в 22 регионах России в 2017 и 2018 гг., в нем приняли участие 275 представителей как публичных органов власти, так и корпораций с государственным участием, бюджетных и автономных учреждений, организаций других форм собственности. Сбор данных методом опроса позволяет получить более детальные характеристики заказчиков, которые невозможно собрать иными методами, например, машинным поиском процедур закупок в Единой информационной системе.

Используя бинарные регрессионные модели для оценки факторов, влияющих на использование заказчиками экологичных критериев в закупках, мы показываем отсутствие однородности в следовании государственному экологическому приоритету в госзакупках. К примеру, государственные органы, деятельность которых более жестко регламентируется нормативными актами, менее склонны к внедрению экологических критериев. В то же время компании с государственным участием в своих закупочных действиях более экологичны. Объяснением тому может служить тот факт, что более жесткая регламентация закупочной деятельности, хоть и не запрещает использование экологических критериев, вызывает у закупщиков опасения возможного нарушения регламента при отклонении от давно выработанных подходов. Для прояснения этого механизма мы далее исследуем такие



факторы, как наличие знаний об экологическом приоритете государства, знание и применение государственных экологических стандартов, наличие закупочной стратегии в организации, потребность в создании методических указаний и руководств. Анализ этих факторов подтверждает, что закупщики готовы включить экологические требования, но боятся совершил ошибку и нарушить закон. Уровень власти, к которому относится организация, также является определяющим фактором: к примеру, федеральные и региональные органы власти более активны в интеграции неявных приоритетов государства в свою деятельность, нежели органы местного самоуправления. Это свидетельствует как в пользу мотивирующего фактора (организации, представляющие государство, в большей степени ощущают на себе ответственность за следование государственной стратегии), так и в пользу барьера фактора (органы власти с большей легкостью могут получить консультации, в том числе и неформальные, соответствующих структур по правомочности включения тех или иных требований в закупочные процедуры).

Статья выстроена следующим образом. В первой части приводится обзор существующей литературы по рассматриваемой проблеме. Во второй части описывается дизайн исследования и процесс сбора эмпирических данных. В третьей с помощью методов количественного анализа данных проводится оценка факторов, влияющих на принятие решений заказчиками о проведении экологичных закупок, с последующим обсуждением и интерпретацией результатов. В заключительной части представлены выводы и обобщаются результаты исследования.

Теоретическое обоснование и гипотезы

В последние 30 лет большое количество российских и зарубежных исследований посвящено проблемам эффективности экологической политики государства, экологического поведения индивидов и организаций. Экологическое поведение – это поведение, при котором человек сознательно стремится минимизировать негативное влияние своих действий на природную и искусственную среду (Kollmuss & Agyeman, 2002). В целом поведение людей может прямо или косвенно вызывать изменение окружающей среды, но только с формированием экологической политики государств можно говорить о рациональной природоохранной деятельности (Радиков, 2015). Необходимость выработки государственной политики по отношению к окружающей среде как единому целому обосновал еще в 1963 г. Линтон К. Колдуэлл (Caldwell, 1963). Политика государства в области охраны окружающей среды наряду с экологическими знаниями, общественными ценностями и личными нормами – ключевой момент в формировании экологического поведения (Blok et al., 2015). Правовая регламентация государственной экологической политики играет решающую роль в ее реализации (Ферару и др., 2011; Жаворонкова, Шпаковский, 2016; Хлуденева, 2010).

Государственные закупки – действенный инструмент реализации государственной политики в области защиты экологии (Nissinen, Parikka-Alhola & Rita, 2009). Являясь крупнейшим покупателем на рынке и обладая ря-

дом властных полномочий, государство может влиять на структуру спроса и предложения, способствовать экологичному производству и потреблению (Шадрина, Ромодина, 2017). Особенностью государственных закупок служат строгие законодательные требования к их проведению. Невыполнение установленных законодательно правил грозит штрафами.

Традиционные подходы к регулированию госзакупок направлены на повышение их эффективности и снижение коррупционности, например, на снижение риска оппортунистического поведения (Яковлев и др., 2018) и фаворитизма в закупках (Laffont & Tirole, 1991; Островная, Подколзина, 2014). При этом в законодательстве, регламентирующем систему государственных закупок в европейских странах, закреплены и экологические приоритеты вторичного использования ресурсов, производства экологически чистой продукции.

Зафиксированная в закупочном законодательстве политическая воля (приоритет) государства является фактором, влияющим на эффективность применения экологических закупок (Brammer & Walker, 2011; Nissinen, Parikka-Alhola & Rita, 2009; Шадрина, 2017). Наличие четкого правового регулирования, а также разработанных и официально принятых методических рекомендаций и руководств способствует активному внедрению экологических принципов в государственные закупки (Global review ..., 2017; Brammer & Walker, 2011). В Российской Федерации в законодательстве о госзакупках не закреплена обязательность применения экологических требований и экологических критерии при проведении закупок (Шадрина, 2018; Государственные «зеленые» закупки ..., 2020). Тем не менее приоритет заботы об экологии и сохранения окружающей среды закреплен в «Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 г.». Эффективность таких «неявных» методов воздействия на экологическое поведение организаций на данный момент не исследована; именно этому вопросу и посвящена наша статья.

В литературе выделяют индивидуальные и организационные (Igarashi et al., 2017; Michelsen & de Boer, 2009) либо внутренние (в том числе внутренняя мотивация) и внешние (Kollmuss & Agyeman, 2002) факторы, потенциально влияющие на экологичность поведения организаций. К индивидуальным факторам относят ценности, убеждения, обязательства, мотивацию, уровень знаний об экологических проблемах и критериях. Организационными факторами называют размер организации, организационные ценности, знание инструментов реализации экологических стратегий, соответствие нормативным требованиям, структуру организации, приоритеты и стратегию, давление со стороны стейкхолдеров.

В классификации внутренних/внешних факторов к внутренним относят такие, как: социальные факторы (социальные и личные нормы), внутренняя мотивация, ценности индивида, чувства, страхи, экологическая осведомленность, поведенческий контроль. К внешним факторам относятся: политические установки, культура, экономические факторы, состояние инфраструктуры, экологическое лидерство, поддержка со стороны руководства. Известно, что индивидуальные потребители обладают внутренней мо-



тивацией к экологическому поведению (Kollmuss & Agyeman, 2002; Grandia et al., 2015). Более того, доказано (Grandia et al., 2015), что внутренние ценности и убеждения влияют на решение специалистов по закупкам (далее мы называем их «закупщик» или «заказчик», используя данные термины как синонимы: по роду деятельности это закупщики, но формально законом для данной категории специалистов установлен термин «заказчик») и руководителей организации о применении экологических принципов в закупках. В то же время на решение может влиять риск неисполнения контракта и вероятность наказания за это (Qualls & Puto, 1989), а также опасение совершить ошибку и тем самым неумышленно нарушить закон, либо же опасения, что принятое решение может быть истолковано как нарушающее закон (Vinogradov, Shadrina, 2018; Duflo et al., 2014). В этой связи следует ожидать, что организации, которые в закупочной деятельности регулируются менее жестко и могут принимать свои правила закупок (как в рамках Закона 223-ФЗ), в большей степени будут склонны к проявлению экологичного поведения, более активно будут применять экологические принципы в закупках, чем организации, чья закупочная деятельность детально урегулирована законом (44-ФЗ), так как во втором случае выше вероятность совершить ошибку и быть оштрафованным. С другой стороны, учитывая, что давление со стороны стейкхолдеров (в данном случае – государства) является фактором, способствующим внедрению экологических принципов в закупочную деятельность (Geng & Doberstein, 2008; Walker et al., 2009), можно ожидать, что организации, которые «ближе» к власти, т.е. органы публичной власти, будут более активно выполнять сформулированные в стратегических документах приоритетные задачи государства, так как они выступают от имени государства и несут бремя решения государственных задач.

Таким образом, можно предположить, что *организации, работающие по 44-ФЗ и по 223-ФЗ, в закупочной деятельности будут в разной степени применять экологические критерии*. Это гипотеза нашего исследования – H1. Если первая группа факторов (внутренняя мотивация и опасения нарушения закона) преобладает над второй (государственные органы обязаны претворять в жизнь принципы государственной стратегии), то мы ожидаем более частого применения экологических критериев организациями, работающими по 223-ФЗ.

Размер организации также влияет на применение экологических критериев в ее закупочной деятельности (Michelsen & de Boer, 2009; Walker et al., 2009). Мы проверяем это утверждение, предполагая, что (H2) *крупные организации* (размер организации в данном исследовании определяется годовым объемом расходов на закупки) *будут более склонны реализовывать в своей закупочной деятельности приоритеты экологической политики*, так как в объеме большого бюджета более реалистично найти средства на инновационные экологические продукты и менее рискованно закупить их, к тому же реализация государственных экологических приоритетов положительно скажется на имидже организации.

Выходы Мичелсен и де Боер (Michelsen & de Boer, 2009) о значимости размера организации и влиянии факторов, перечисленных выше, можно

распространить и на уровень власти, к которому относится организация: *федеральные и региональные органы власти будут чаще реализовывать в своей деятельности экологические принципы, нежели муниципальные органы и организации* (Н3). Во-первых, федеральные и региональные органы власти крупнее: по этой причине справедлив аргумент размера организации. Во-вторых, федеральные и региональные органы власти могут иметь более опытных юристов и возможность быстро проконсультироваться с вышестоящими органами о правильности принимаемого решения, что снижает опасность нарушения закона. В-третьих, на них в большей степени может действовать фактор «олицетворения государства», т.е. необходимости демонстрировать приверженность обозначенным государством приоритетам. В данном случае этот последний фактор не противодействует двум предыдущим, как в гипотезе Н1, а усиливает их. Этот аспект исследования представляет особую новизну, так как данных о влиянии уровня органа публичной власти на закупочные решения в опубликованных зарубежных и российских исследованиях не обнаружено.

В ряде работ в области экологичных закупок авторы оценивают факторы, движущие закупщиками при использовании экологических критерий, и анализируют условия, определяющие данный выбор. Так, например, Л. Преус и Х. Уолкер (Preuss & Walker, 2011) оценивают не только общие характеристики закупщиков и закупаемой продукции, но и ряд специфичных поведенческих факторов, которые могут повлиять на выбор закупщиков о проведении экологичных закупок. Это, в частности, такие факторы, как недостаточный доступ к информации об экологичных критериях, степень мотивации руководителей разных уровней в организации, недостаточное обучение и осведомленность сотрудников и лиц, принимающих решения.

В ходе проведенного в 2017 г. международного мониторинга устойчивых закупок, среди выявленных факторов, влияющих на реализацию экологической политики в области закупок, наиболее важными оказались: существование политических (экологических) обязательств организации; наличие профессиональной команды закупщиков в организации (т.е. специалистов, обладающих специальными знаниями); а также наличие разработанных и принятых официально типовых экологических критериев к продукции (Global Review of Sustainable Public Procurement, 2017). Важность данных факторов также обосновывают научные исследования (Testa et al., 2012; Walker et al., 2009; Zhu et al., 2013). Результаты указанных исследований позволили нам предположить, что (Н4) при наличии службы закупок (т.е. наличии знаний у профессиональных закупщиков) заказчики будут более склонны применять экологические критерии, чем в случае ее отсутствия; (Н5) организации, сотрудники которых имеют знания об экологичных критериях, в большей степени применяют экологические подходы в закупочной деятельности; (Н6) организации, имеющие утвержденную стратегию закупок (официально сформулированы и зафиксированы обязательства), более склонны использовать экологические критерии; (Н7) заказчики, которые считают необходимым, чтобы государство или некоммерческая организация разработали типовые экологические критерии, более склонны

проводить экологичные закупки. Опираясь на доказанность важности наличия специальных знаний, мы также предполагаем, что (Н8) заказчики, чья деятельность основывается на информации из госстандартов (официальных источников информации), более склонны к использованию экологических критериев в закупочной деятельности.

Таким образом, существуют косвенные данные о проявлении экологического поведения в закупочной деятельности организаций и влиянии различных факторов на активность применения экологических приоритетов в закупках. Наши гипотезы Н1 и Н3 принципиально новы и ранее не проверялись. Для доказательства других гипотез частично использовались данные эмпирических исследований в западных странах, где принципы экологичности сформулированы в регламенте госзакупок. Специфике же закупочного законодательства в существующих исследованиях особого внимания не уделялось. Новизна нашей работы в отношении этих гипотез – в анализе российских государственных организаций, действующих в иной институциональной среде, где приоритет экологичности не включен в явном виде в законодательство о госзакупках.

Правовая база государственных закупок в Российской Федерации уникальна тем, что два закона регулируют закупочную деятельность разных видов организаций: это позволяет дополнительно оценить влияние правового регулирования на решения и поведение организаций. Кроме того, наблюдается пробел в части систематизации факторов, влияющих на принятие решений заказчиками (Flynn & Davis, 2014), и наше исследование вносит вклад в этом направлении.

Описание данных и методология исследования

В рамках исследования был проведен опрос сотрудников публичных органов власти, бюджетных организаций, частных компаний с долей государственного участия, отвечающих за осуществление закупочной деятельности в организации. Цель опроса – выяснить, в какой степени задачи охраны окружающей среды принимаются во внимание при осуществлении организациями закупочной деятельности. Опрос проводился в 2017–2018 гг. и охватил организации в 22 регионах Российской Федерации.

Для сравнимости результатов с международными исследованиями, при составлении анкеты мы ориентировались на опросник Глобального мониторинга устойчивых закупок, проводившегося ООН в 2013 и 2017 гг. (Global Review of Sustainable Public Procurement, 2017), а также на вопросы исследования экологичных (зеленых) закупок в странах ЕС (Bouwer et al., 2005). Оба данных масштабных исследования не затрагивали ситуацию реализации экологичных/устойчивых закупок в России. Оригинальные опросники в этих работах очень пространные, включают в себя более 45 вопросов каждый, частично вопросы опросников дублируются.

На их базе для опроса в нашем исследовании были сформулированы вопросы о применении экологических критериев в закупочной деятельности, а также вопросы об уровне информированности, источниках информации,

которыми пользуются закупщики, барьерах и драйверах внедрения экологичных закупок. Для идентификации типов заказчиков мы также включили вопросы, касающиеся основных характеристик организаций респондентов (уровень власти, место расположения, численность закупочного департамента, годовой объем закупок, наличие стратегии закупок). Всего в анкете 16 вопросов, что объясняется как фокусированной направленностью опроса, так и ограничениями, налагаемыми методом опрашивания без вознаграждения: увеличение числа вопросов влечет снижение мотивации респондентов отвечать на анкету полностью и правдиво (Vinogradov & Shadrina, 2013).

В результате было получено 275 заполненных анкет. После очистки базы данных от выбросов (анкеты, в которых не отвечено более чем на 70% вопросов) в выборке осталось 223 анкеты, представляющие организации из 22 субъектов РФ, включая Москву, Московскую область, Пермский край, Ростовскую, Саратовскую области и т. д. Больше всего ответов – в выборке из Пермского края в силу большей возможности взаимодействия авторов исследования с закупщиками этого региона для сбора данных. Среди ответивших 118 респондентов осуществляют закупочную деятельность по 44-ФЗ и 105 – по 223-ФЗ. Большая часть респондентов (137 организаций) указали, что в их организации есть отдел/служба закупок, в то время как 86 организаций не имеют службы закупок в своей структуре. Наличие службы закупок может свидетельствовать о существовании профессиональных кадров, обладающих специальными знаниями в области государственных закупок.

По размеру (данный показатель в настоящем исследовании измеряется размером годового объема закупок) в выборке представлены крупные и более мелкие организации: примерно у половины организаций годовой объем закупок составляет менее 10 млн руб. в год, и у другой половины – более 10 млн руб. в год.

В 76 исследуемых организациях имеется утвержденная стратегия закупок, но в ней не отражаются экологические критерии. Только у 13 организаций есть стратегия закупок, в которой содержатся экологические критерии. Фактор наличия стратегии будет использован для оценки склонности закупщиков к применению государственной экологической политики в закупочной деятельности.

Ни один попавший в выборку закупщик не обучался на курсах/семинарах по применению экологических принципов в закупках, большинство респондентов отметили отсутствие знаний в области экологичных закупок. В то же время 106 закупщиков отметили, что они готовы учиться и приобретать новую информацию в данной сфере. Большая часть респондентов (158 организаций) считает, что должны быть разработаны типовые экологические критерии силами государства или некоммерческих организаций, в то время как 35 закупщиков полагают, что типовые экологические критерии не будут способствовать проведению экологичных закупок.

Для проведения анализа по данным опроса построены следующие переменные:

- (1) Использование экологических критериев в закупках (Y_{eco}). Переменная Y_{eco} принимает значение «1», если закупщик применял экологи-



ческие критерии в закупках, «0» – если экологические критерии не использовались закупщиком.

- (2) Частота использования экологических критериев заказчиком ($Y_{\text{eco_q}}$). Переменная $Y_{\text{eco_q}}$ принимает значение «1», если заказчик часто или редко проводил экологичные закупки, «0» – если экологические критерии почти или совсем не использовались заказчиком.
- (3) Закон, регламентирующий закупочную деятельность заказчика (Law). Переменная принимает значение «1», если заказчик работает по 44-ФЗ, «0» – по 223-ФЗ⁵.
- (4) Уровень власти заказчика (Mun). Переменная принимает значение «1», если организация работает на муниципальном уровне власти, «0» – на региональном или федеральном.
- (5) Тип заказчика (Type_CA). Переменная используется при анализе заказчиков, работающих по 223-ФЗ. Переменная принимает значение «1», если заказчик работает только по 223-ФЗ, «0» – если заказчик работает по 223-ФЗ и по 44-ФЗ одновременно.
- (6) Наличие отдела закупок (PP_dep). Переменная принимает значение «1», если в организации есть отдел (служба) закупок, «0» – в других случаях.
- (7) Объем закупок (PP_vol10). Переменная принимает значение «1», если в организации объем закупок в текущем году более 10 млн рублей, «0» – в других случаях.
- (8) Наличие стратегии закупок в организации (Strategy). Переменная принимает значение «1», если в организации есть стратегия закупок, «0» – в других случаях.
- (9) Использование знаний из стандартов (Knowledgeinf). Переменная принимает значение «1», если организация использует информацию об экологичных закупках из государственных и региональных стандартов, «0» – из других источников информации.
- (10) Наличие знаний об экологических критериях (Knowledge). Переменная принимает значение «1», если заказчик обладает, по его мнению, достаточными знаниями об экологичных закупках, «0» – в других случаях.
- (11) Предпочтение типовых экологических критериев (Model_crit). Переменная принимает значение «1», если заказчики считают необходимым разработку типовых экологических критериев, «0» – в других случаях. Взаимосвязи между построенными переменными оцениваются бинарными регрессионными моделями:

$$F(Y_i) = \alpha X_i + \beta Z_i + \varepsilon_i, \quad (1)$$

где для каждой организации i в качестве зависимой Y мы будем использовать либо Y_{eco} , либо $Y_{\text{eco_q}}$, введенные выше, для оценки влияния факторов X и Z на использование и частоту использования эколо-

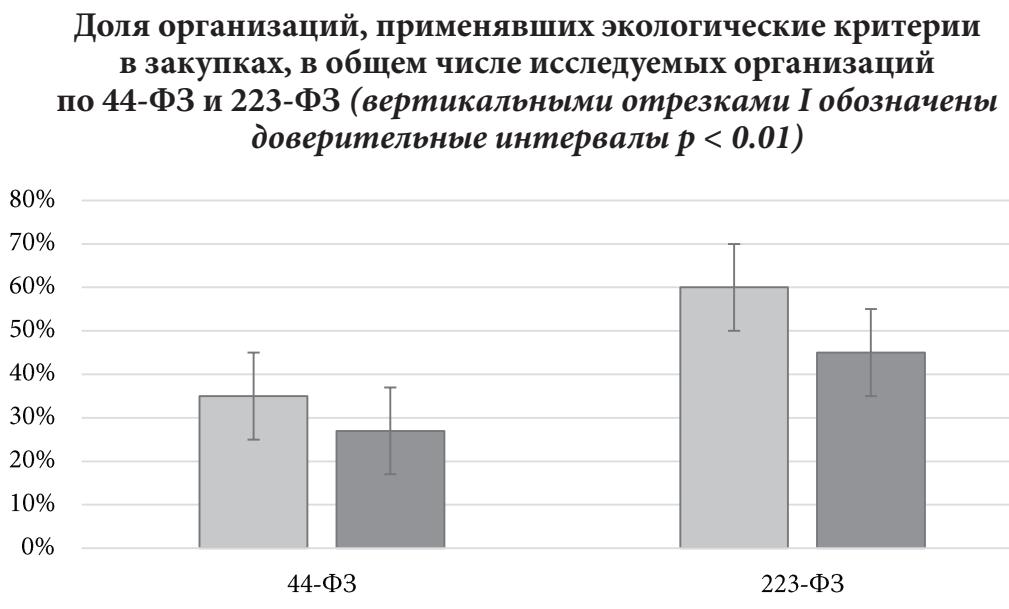
⁵ В выборке в числе заказчиков, проводящих закупки по 223-ФЗ, учитываются также организации, работающие по обоим законам одновременно. Данная категория заказчиков дополнительно проверяется с помощью переменной (5) Type_CA.

гических критериев в закупках. В первую очередь нас интересуют институциональные факторы X , представленные либо типом закона (Law), регулирующего закупочную деятельность, либо уровнем власти (Mun), либо типом заказчика (Type_CA). Последняя переменная позволяет выделить среди организаций, подпадающих под 223-ФЗ, те, которые одновременно регулируются также законом 44-ФЗ. В качестве прочих факторов, представленных вектором Z , используются остальные переменные (6–11), характеризующие заказчика. Результаты в следующем разделе получены для пробит-регрессий (в уравнении (1) в качестве F используется обратная функция нормального распределения), оцененных методом максимального правдоподобия в статистическом программном пакете STATA.

Результаты исследования

Наша ключевая гипотеза – о влиянии институционального контекста на то, в какой мере организация следует «неявным» приоритетам, не закрепленным нормативно в регулирующем ее деятельность регламенте, – предполагает наличие разницы в применении экологических критериев теми организациями, которые регулируются (переменная Law) рамочным законом 223-ФЗ и теми, которые регулируются 44-ФЗ (H1). На Рисунке 1 представлены доли организаций, когда-либо применявших хоть один из экологических критериев ($Y_{\text{eco}} = 1$), и организаций, применяющих их на относительно регулярной основе ($Y_{\text{eco_q}} = 1$), в подвыборках, соответствующих типу закона, регулирующего их закупочную деятельность. Частота их использования проиллюстрирована дополнительно на Рисунке 1.

Рисунок 1





Обе меры экологичности закупочных решений демонстрируют, что заказчики, подпадающие под 223-ФЗ, в большей степени склонны следовать экологическим принципам в своей закупочной деятельности. Этот результат свидетельствует в пользу того, что подпадающие под рамочный закон закупщики в меньшей степени опасаются нарушить его положения и в большей степени могут реализовывать свои экологические цели; потенциально более выраженное воздействие фактора ответственности («олицетворение государства») за выполнение государственной стратегии по экологической безопасности на государственные органы в данном случае нивелируется «жесткостью» соответствующего закона. Мы вернемся к вопросу о факторе ответственности ниже, когда будем обсуждать роль уровня власти, к которому относится организация.

Сравнение средних значений указывает на справедливость нашей первой ключевой гипотезы, однако этот метод не позволяет учесть потенциальную неоднородность подвыборок. Для уточнения результата в Таблице 1 приведены оценки регрессионного уравнения (1) с институциональным фактором $X = Law$ для обеих мер экологичности с учетом фактора наличия закупочного департамента (PP_dep), большого объема закупок (PP_vol10), закупочной стратегии (Strategy), ориентации на стандарты (Knowledgeinf), осведомленности об экологических критериях (Knowlegde) и предпочтений в пользу введения типовых экологических критериев (Model_crit). В колонках (2) и (4) Таблицы 1 оценивается влияние переменной Law (регулирование закупок организаций законом 44-ФЗ) на меры экологичности, с контролем вышеперечисленных факторов. Регрессионный анализ подтверждает значимую разницу в части применения экокритериев, выявленную на Рисунке 1: заказчики, работающие по 44-ФЗ, в меньшей степени склонны внедрять экологические критерии в закупочную деятельность по сравнению с заказчиками по 223-ФЗ. Строгость закона и детальная регламентация закупочной деятельности не способствуют, а, скорее, препятствуют применению экологических приоритетов в закупках; закупщики, боясь нарушить строгие требования закона, очевидно, предпочитают не включать дополнительные возможные, но не обязательные экологические требования. В отношении регулярности применения экокритериев регрессионный коэффициент указывает потенциально на аналогичное негативное влияние закона, но с меньшим эффектом и без статистической значимости. Для сравнения: на Рисунке 1 видно, что разница в части доли организаций, применяющих экокритерии, достигала 25%, в то время как для доли организаций, применяющих их более-менее регулярно, она составляла 18%. Учет неоднородностей в регрессионном анализе делает эту вторую разницу незначимой, указывая на то, что частота использования экологических критериев в большей степени определяется иными факторами, объясняющими наблюдаемую на Рисунке 1 разницу.

Для дополнительного анализа эффекта наблюдаемых факторов в колонках (1) и (3) Таблицы 1 переменная Law опущена ($\alpha = 0$), однако существенных отличий в коэффициентах значимых факторов принятия реше-

ний это не порождает (к сравнению: коэффициенты в колонках (1) и (2), а также (3) и (4)), за исключением переменной *Knowlegde* (осведомленность об экологических критериях), степень влияния которой на регулярность применения экокритериев и значимость повышаются при контролировании типа регулирующего закона (колонка (4) в сравнении с колонкой (3)).

Этот результат подтверждает гипотезу (H5) о том, что знания об экологических критериях способствуют применению экологических подходов в закупочной деятельности, однако только в том, что касается их более частого применения. Это логично, поскольку именно знание и понимание возможных экологических критериев позволяет закупщикам применять их чаще на практике.

Для разового же применения (как и для отказа от их использования) знание критериев не играет особой роли по сравнению с другими факторами. Рост же коэффициента и его значимости для этой переменной при включении контроля, например, закона *Law*, потенциально указывает на значимость этого фактора для всех респондентов, независимо от их подчиненности закону.

Таблица 1

Факторы, влияющие на применение экологических критериев при закупках по Законам 44-ФЗ и 223-ФЗ

Факторы	Применение экокритериев		Регулярность применения экокритериев	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Law	-	-0.124** (0.0594)	-	-0.0796 (0.0573)
PP_dep	0.0575 (0.0598)	0.0177 (0.0641)	0.0636 (0.0639)	0.0226 (0.0666)
PP_vol10	0.0839 (0.0578)	0.0599 (0.0592)	0.0665 (0.0627)	0.0659 (0.0623)
Strategy	0.105* (0.0556)	0.0997* (0.0552)	0.0572 (0.0607)	0.0466 (0.0602)
Knowledgeinf	0.276*** (0.0766)	0.234*** (0.0618)	0.327*** (0.0640)	0.331*** (0.0630)
Knowlegde	0.195 (0.142)	0.203 (0.125)	0.211* (0.128)	0.282*** (0.109)
Model_crit	0.174*** (0.0556)	0.171*** (0.0608)	0.151** (0.0615)	0.153** (0.0655)
Observations	223	223	223	223

Примечания: 1) зависимые переменные *Y_eco* (колонки 1 и 2) и *Y_eco_q* (колонки 3 и 4);
 2) в таблице представлены предельные эффекты, рассчитанные на среднем значении (AME);
 3) уровень статистической значимости: *** – 1%; ** – 5%; * – 10%;
 4) в скобках указаны стандартные ошибки предельных эффектов коэффициентов пробит-регрессий.

Второй фактор, по которому мы наблюдаем различия в эффекте на применение экокритериев и на регулярность их применения, – наличие стратегии закупок в организации (переменная *Strategy*). Благодаря наличию такой стратегии заказчики более склонны хоть иногда использовать в своих закупках экологические критерии. Гипотеза *H6*, таким образом, подтверждается (хоть и с невысокой статистической значимостью) в отношении применения экокритериев, но не в отношении частоты их применения.

Этот результат указывает на определенную свободу действий, связанную с наличием стратегии – либо отдел закупок получает возможность ориентироваться на стратегию, принимая решения, либо сам факт наличия стратегии указывает на вдумчивое отношение к закупочному процессу в организации. В обоих случаях наличие стратегии повышает вероятность того, что экологические критерии будут применяться, но насколько часто – определяется иными факторами.

Использование госстандартов для извлечения знаний об экологичных закупках (*Knowledgeinf*) и убежденность в необходимости создания типовых критериев (*Model_crit*) оказывают положительный эффект как на применение экологических критериев в целом, так и на частоту их применения. Это подтверждает гипотезы *H7* и *H8*. Напротив, гипотезы *H2* (о роли размера организации) и *H4* (о роли службы госзакупок) не находят своего подтверждения.

В моделях, представленных в Таблице 1, не тестируется гипотеза *H3* о роли уровня власти ввиду корреляции этой переменной с типом закона: органы власти в своей закупочной деятельности регулируются Законом 44-ФЗ.

Для тестирования гипотезы *H3* в Таблице 2 мы оцениваем регрессионное уравнение (1) с институциональным фактором $X = Min$ на подыборке организаций, регулируемых Законом 44-ФЗ. Как и выше, таблица оценивает две регрессионные модели: первая показывает влияние факторов на внедрение хотя бы одного экологического критерия заказчиком, вторая – влияние факторов на частоту проведения экологичных закупок заказчиками. Основной результат – выраженный негативный эффект переменной *Min* как на вероятность применения экокритериев, так и на частоту их применения.

С учетом того, что *Min* = 1 обозначает муниципальные органы власти, этот результат означает, что органы власти, занимающие более высокое положение в иерархии публичной власти (региональные и федеральные органы), в большей степени склонны использовать экологические критерии. Это подтверждает нашу гипотезу *H3*: среди организаций-заказчиков, подпадающих под действие 44-ФЗ, муниципальные организации будут с меньшей на 22% вероятностью проводить экологичные закупки в сравнении с региональными или федеральными заказчиками. Данная зависимость свидетельствует о влиянии «близости к власти» на применение экологических критериев в закупках. Заказчики, находящиеся «далее от власти», на местах, будут реже проводить экологичные закупки.

Таблица 2

Факторы, влияющие на применение экологических критериев организациями, подпадающими исключительно под 44-ФЗ

Факторы	Применение экокритериев	Регулярность применения экокритериев
	(1)	(2)
Mun	-0.222** (0.0890)	-0.237** (0.0844)
	0.0123 (0.0869)	-0.139 (0.0856)
PP_dep	0.000449 (0.0844)	0.0117 (0.0845)
	0.0427 (0.0835)	0.122 (0.0814)
Knowledgeinf	0.241** (0.104)	0.264*** (0.0875)
	0.155 (0.201)	0.167 (0.165)
Model_crit	0.211** (0.107)	0.221** (0.115)
	118	118
Observations		

- Примечания:** 1) зависимые переменные Y_{eco} (колонка (1)) и $Y_{\text{eco_q}}$ (колонка (2));
 2) в таблице представлены предельные эффекты, рассчитанные на среднем значении (AME);
 3) уровень статистической значимости: *** – 1%; ** – 5%; * – 10%;
 4) в скобках указаны стандартные ошибки предельных эффектов коэффициентов пробит-регрессий.

Влияние переменных *Knowledgeinf* и *Model_crit* в подвыборке 44-ФЗ в Таблице 2 согласуется с результатами Таблицы 1, подтверждая универсальность этих факторов. Прочие факторы не оказывают значимого влияния на экологичность закупочных решений на подвыборке 44-ФЗ. Значимость некоторых из них на общей выборке может быть объяснена их ролью в организациях, руководствующихся в своей деятельности Законом 223-ФЗ. Для этой подвыборки мы оцениваем уравнение (1) с институциональным фактором $X = Type_CA$ с целью выделить организации, которые помимо рамочного 223-ФЗ регулируются и более жестким 44-ФЗ. Для этих организаций должна быть справедлива гипотеза $H1$: *как минимум в той части закупок, которая подпадает под 44-ФЗ, эти организации будут в меньшей степени следовать принципам экологичности*. Более того, можно ожидать, что и в целом в своей закупочной деятельности эти организации будут проявлять консерватизм, т.е. эффект «жесткости» закона будет перенесен и на закупки, под него не подпадающие; заказчик, работающий только по 223-ФЗ, более свободно выбирает процедуры и параметры закупок.

Результат, представленный в Таблице 3, подтверждает эту гипотезу: заказчики, работающие только по 223-ФЗ, более склонны к внедрению экологических критериев, чем заказчики, работающие сразу по двум законам.

Таблица 3

Факторы, влияющие на применение экологических критериев организациями, подпадающими под действие закона 223-ФЗ

Факторы	Применение экокритериев	Частота применения экокритериев
	(1)	(2)
Type_CA	0.281*** (0,073)	0.137* (0.091)
PP_dep	0.0605 (0.0844)	0.102 (0.0957)
PP_vol10	0.14* (0.0702)	0.157* (0.0903)
Strategy	0.130* (0.0725)	0.151* (0.0925)
Knowledgeinf	0.234** (0.117)	0.400*** (0.0938)
Knowlegde	0.149 (0.193)	0.179 (0.182)
Model_crit	0.351** (0.123)	0.155* (0.0912)
Observations	105	105

- Примечания:** 1) зависимые переменные Y_{eco} (колонка (1)) и $Y_{\text{eco_q}}$ (колонка (2));
 2) в таблице представлены предельные эффекты, рассчитанные на среднем значении (AME);
 3) уровень статистической значимости: *** – 1%; ** – 5%; * – 10%;
 4) в скобках указаны стандартные ошибки предельных эффектов коэффициентов пробит-регрессий.

Среди прочих факторов вновь подтверждается универсальность эффектов переменных *Knowledgeinf* и *Model_crit*. Помимо них, для заказчиков, работающих по 223-ФЗ, играет роль годовой объем закупок – крупные заказчики (объем закупок более 10 млн руб.), более склонны к проведению экологических закупок, в то время как заказчики с объемом закупок менее 10 млн руб. будут в среднем на 14% меньше проводить экологичных процедур, что свидетельствует в пользу гипотезы H2. Заметим, что в работе (Michelsen & de Boer, 2009) также показана положительная связь между размером заказчика и применением экологических критериев, но в наших данных эта связь наблюдается только для заказчиков, чья деятельность менее «зарегулирована». Значение фактора наличия в организации принятой закупочной стратегии подтверж-

дилось, что было выявлено на общей выборке и представлено в Таблице 1. Таким образом, средний эффект этой переменной по выборке обусловлен в первую очередь поведением «менее зарегулированных» заказчиков.

Заключение

Наше исследование показывает систематическое применение принципов экологичности в госзакупках в Российской Федерации, несмотря на отсутствие обязательного требования экологичных критериев в самом законодательстве о госзакупках. Нами было проверено влияние институциональных и индивидуальных факторов на два основных параметра, оценивающих, применяла ли организация вообще когда-либо хоть один из экологических критериев в своей закупочной деятельности, и насколько часто и насколько регулярно экологические критерии применяются в закупочной деятельности организации. В части институциональных факторов результаты указывают на значимую роль типа закона, под который подпадает организация, и уровня власти, к которому она относится: более жесткий закон снижает вероятность применения принципов экологичности в закупках, в то время как принадлежность организации к государственным органам в иерархии органов публичной власти, напротив, способствует применению экологических критериев. Крупные организации более склонны применять экологические закупки, имея возможность пользоваться консультациями юридической службы, минимизируя риск нарушений закона.

Из индивидуальных факторов наиболее значимы информированность об экологичных закупках, в случаях, когда организации получают информацию об экологических требованиях из существующих государственных и региональных стандартов, и осознание потребности в разработке типовых экологических требований и критериев.

Полученные результаты можно объяснить тем, что заказчики, работающие по более «жесткому» Закону 44-ФЗ, опасаются его нарушить, в то время как «рамочный» 223-ФЗ не вызывает таких опасений. Эта осторожность проявляется и в желании иметь типовые критерии и стандарты экологических закупок. Официально принятая закупочная стратегия организации действует как дополнительный фактор уверенности при принятии закупочных решений.

Результаты исследования показывают, что органы публичной власти и государственные организации внедряют принципы приоритетных целей государства в своей деятельности, даже если те не имеют непосредственного закрепления в законодательстве, регулирующем конкретный вид деятельности. Потенциал реализации приоритетных задач государства через закупочную деятельность, в которой не закреплено обязательное применение данных приоритетов, используется органами власти не в полной мере.

Выявленная зависимость может косвенно свидетельствовать о необходимости включения обязательных (явных) требований к применению экологических принципов в закупочное законодательство РФ, что позволит повысить активность заказчиков в реализации приоритетных задач государства в области экологии в ходе закупочной деятельности.



ЛИТЕРАТУРА

1. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
2. Анчишкина О. и др. Государственные «зеленые» закупки: опыт правового регулирования и предложения по внедрению в России. Электрон. текстовые данные. – М.: Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2020.
3. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Экологическая безопасность в системе стратегического планирования Российской Федерации // Lex Russica. – 2016. – № 6. – Т. 115. – С. 170–183.
4. Жариков Ю.Г. Экологические приоритеты в природоресурсном праве // Журнал российского права. – 2015. – № 2. – С. 5–15.
5. Клюканова Л.Г. Экологические приоритеты: проблемы теории и правоприменительной деятельности // Российский юридический журнал. – 2017. – № 3. – С. 205–211.
6. Островная М.В., Подколзина Е.А. Электронные аукционы и фаворитизм в российских государственных закупках // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2014. – Т. 18. – № 4. – С. 586–619.
7. Радиков И.В. Гармония экономической и экологической политики или переход от национально-экономической к экологической политической парадигме? (размышления по поводу книги «в поисках новой парадигмы: очерк политической экологии», авторы Борисов Н. А., Волков В. А.) // Управленческое консультирование. – 2015. – № 2. – Т. 74. – С. 188–193.
8. Ферару Г.С., Растворцев А.Ф., Благадырева А.М. Методические подходы к формированию и реализации региональной экологической политики // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 1. – С. 27–36.
9. Хлуднева Н.И. Основные направления совершенствования экологического законодательства // Журнал российского права. – 2010. – № 4. – С. 21–28.
10. Шадрина Е.В. Экологические требования к закупкам школьного питания // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2018. – № 53. – С. 62–67.
11. Шадрина Е.В., Грачева Ю.А. «Зеленые» закупки. Какие экологические критерии применяются в России? // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2017. – № 49. – С. 104–109.
12. Шадрина Е.В., Ромодина И.В. Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 1. – С. 149–172.
13. Яковлев А.А., Ткаченко А.В., Родионова Ю.Д. Причины заключения контрактов с заранее определенными поставщиками: результаты эмпирического исследования // Вопросы экономики. – 2018. – № 10. – С. 90–105.
14. Blok V., Wesselink R., Studynka O., Kemp R. Encouraging sustainability in the workplace: A survey on the pro-environmental behaviour of university employees // Journal of Cleaner Production. 2015. Vol. 106. P. 55–67.

15. Bouwer M., de Jong K., Jonk M., Berman T., Bersani R., Lusser H., Nissinen A., Parikka K., Szuppinger P. Green Public Procurement in Europe 2005 – Status overview. 2005. Virage Milieu & Management bv, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, the Netherlands.
16. Brammer S., Walker H. Sustainable procurement practice in the public sector: An international comparative study // International Journal of Operation and Production Management. 2011. Vol. 31. No. 4. P. 452–476.
17. Caldwell L.K. Environment: A New Focus for Public Policy? // Public Administration Review. 1963. Vol. 23. No. 3.
18. DiMaggio P., Powell W. The iron cage revisited: Collective rationality & institutional isomorphism in organizational fields // American Sociological Review. 1983. No. 48. P. 147–160.
19. Duflo E., Greenstone M., Pande R., Ryan N. The value of regulatory discretion: Estimates from environmental inspections in India // Working paper no. w20590, National Bureau of Economic Research. 2014.
20. Ferlie E. The New Public Management and Public Management Studies. Oxford Research Encyclopedia of Business and Management. Oxford University Press. 2017.
21. Flynn A., Davis P. Theory in public procurement research // Journal of Public Procurement. 2014. Vol. 14. No. 2. P. 139–180.
22. Geng Y., Doberstein B. Greening Government Procurement in Developing Countries: Building Capacity in China // Journal of Environmental Management. 2008. Vol. 88. No. 4. P. 932–938.
23. Global review of Sustainable Public Procurement. UN. 2017.
24. Grandia J., Steijn B., Kuipers B. It is not easy being green: Increasing sustainable public procurement behavior // Innovation: The European Journal of Social Science Research. 2015. Vol. 28. No. 3. P. 243–260.
25. Igarashi M., de Boer L., Pfuhl G. Analyzing buyer behavior when selecting green criteria in public procurement // Journal of Public Procurement. 2017. Vol. 17. No. 2. P. 141–186.
26. Kollmuss A., Agyeman J. Mind the Gap: Why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior? // Environmental Education Research. 2002. Vol. 8. No. 3. P. 239–260.
27. Laffont J.-J., Tirole J. Auction Design and Favoritism // International Journal of Industrial Organization. 1991. Vol. 9. No. 1. P. 9–42.
28. Lane J.-E. Public Administration and Public Management. The Principal-Agent Perspective. London-New York. 2005.
29. Michelsen O., de Boer L. Green procurement in Norway: A survey of practices at the municipal and county level // Journal of Environmental Management. 2009. Vol. 91. No. 1. P. 160–167.
30. Nissinen A., Parikka-Alhola K., Rita H. Environmental criteria in the public purchases above the EU threshold values by three Nordic countries: 2003 and 2005 // Ecological Economics. 2009. Vol. 68. No. 6. P. 1838–1849.
31. Preuss L., Walker H. Psychological barriers in the road to sustainable development: Evidence from public sector procurement // Public Administration. 2011. Vol. 89. No. 2. P. 493–521.

32. Qualls W.J., Puto C.P. Organizational climate and decision framing: An integrated approach to analyzing industrial buying decisions // Journal of Marketing Research. 1989. Vol. 26. No. 2. P. 179–192.
33. Raj A., Agrahari A., Srivastava S. (2020). Do pressures foster sustainable public procurement? An empirical investigation comparing developed and developing economies // Journal of Cleaner Production. Vol. 266. 122055.
34. Testa F., Iraldo F., Frey M., Daddi T. What factors influence the uptake of GPP (Green public procurement) practices? New evidence from an Italian survey // Ecological Economics. 2012. No. 82. P. 88–96.
35. Vinogradov D.V., Shadrina E.V. Non-monetary incentives in online experiments // Economics Letters. 2013. Vol. 119. P. 306–310.
36. Vinogradov D.V., Shadrina E.V. Discouragement through incentives // Series Working Paper 12-2018 «Working Paper 12-2018». University of Glasgow. 2018.
37. Walker H., Brammer S. Sustainable procurement in the United Kingdom public sector // Supply Chain Management: An International Journal. 2009. No. 14. P. 128–137.
38. Waterman R., Meier K. Principal-Agent Models: An Expansion? // Journal of Public Administration Research and Theory. 1998. Vol. 8. No. 10.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 N 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору».
2. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
3. Федеральный закон от 26.07.2019 N 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».
4. Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 N 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».
5. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council on Public Procurement.
6. Directive 2014/25/EU on Procurement by Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sector.
7. EUROPE 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth/* COM/2010/2020 final */.
8. Public Procurement for a Better Environment {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /* COM/2008/0400 final */.

DO ENVIRONMENTAL PRIORITIES OF THE STATE AFFECT THE PRACTICE OF PUBLIC PROCUREMENT?

Elena V. Shadrina

Ph.D. (in Economics), Associate Professor, Department of Management, National Research University Higher School of Economics.

Address: 38 Studencheskaya Str., 614017 Perm, Russian Federation.
E-mail: evshadrina@hse.ru

Dmitriy V. Vinogradov

Ph.D., Professor, Department of Economics and Finance, HSE; Professor of the Business School, Adam Smith, University of Glasgow.

Address: Business School. Adam Smith, University of Glasgow, UK G12 8QQ, Glasgow, University Avenue.
E-mail: dvvinogradov@hse.ru

Dmitriy V. Kashin

Lecturer, Department of Management, HSE;
postgraduate student, Graduate School of Economics, HSE.
E-mail: dvkashin@hse.ru

Abstract

The paper analyses the extent to which environmental priorities of the government affect procurement activities of government bodies, state-owned companies and public institutions. Environmental priorities are not formalised in Russian public procurement legislation, but they are reflected in the strategic documents, and as such may implicitly shape procurement activities. By surveying public bodies in 22 regions of the Russian Federation, we evaluate factors affecting decisions to use, or not, environmental criteria in procurement. Just about a third of surveyed government authorities and public organizations use environmental criteria in procurement. The type of the law, the position in the public power hierarchy, the size of the organization, the degree of employees' awareness are key determinants of the decisions of organizations to follow environmental priorities in procurement. Results indicate a role for the commitment to government goals, as well as a possible effect of the fear of making an error in procurement decisions. Including explicit environmental requirements in the public procurement legislation and developing a set of model criteria may help further support pro-environmental public procurement.

Keywords: pro-environmental behaviour; environmental goals; public procurement; public decision-making; incentives.

Citation: Shadrina, E.V., Vinogradov, D.V. & Kashin, D.V. (2021). Otrazheniye ekologicheskikh prioritetov gosudarstva v zakupochnoy deyatel'nosti gosudarstvennykh organizatsiy [Do Environmental Priorities of the State Affect the Practice of Public Procurement?]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 34–60 (in Russian).



REFERENCES

1. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i byurokratii [The Crisis of Public Administration and Its Impact on the Main Administrative Paradigms of the State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194.
2. Blok, V., Wesselink, R., Studynka, O. & Kemp, R. (2015). Encouraging Sustainability in The Workplace: A Survey on The Pro-Environmental Behaviour of University Employees. *Journal of Cleaner Production*, vol. 106, pp. 55–67.
3. Bouwer, M., de Jong, K., Jonk, M., Berman, T., Bersani, R., Lusser, H., Nissinen, A., Parikka, K. & Szuppinger, P. (2005). *Green Public Procurement in Europe 2005 – Status overview*. Virage Milieu & Management bv, Korte Spaarne 31, 2011 AJ Haarlem, the Netherlands.
4. Brammer, S. & Walker, H. (2011). Sustainable Procurement Practice in the Public Sector: An International Comparative Study. *International Journal of Operation and Production Management*, vol. 31, no 4, pp. 452–476.
5. Caldwell, L.K. (1963). Environment: A New Focus for Public Policy? *Public Administration Review*, vol. 23, no 3.
6. DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields. *American Sociological Review*, no 48, pp. 147–160.
7. Duflo, E., Greenstone, M., Pande, R. & Ryan, N. (2014). The Value of Regulatory Discretion: Estimates from Environmental Inspections in India. *Working paper no w20590*. National Bureau of Economic Research.
8. Feraru, G.S., Rastvorcev, A.F. & Blagadyryova, A.M. (2011). Metodicheskie podhody k formirovaniyu i realizacii regional'noj ekologicheskoy politiki [Methodological Approaches to The Formation and Implementation of Regional Environmental Policy]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 27–36.
9. Ferlie, E. (2017). The New Public Management and Public Management Studies. *Oxford Research Encyclopedia of Business and Management*. Oxford University Press.
10. Flynn, A. & Davis, P. (2014). Theory in Public Procurement Research. *Journal of Public Procurement*, vol. 14, no 2, pp. 139–180.
11. Geng, Y. & Doberstein, B. (2008). Greening Government Procurement in Developing Countries: Building Capacity in China. *Journal of Environmental Management*, vol. 88, no 4, pp. 932–938.
12. *Global Review of Sustainable Public Procurement*, UN. 2017.
13. Anchishkina, O. et al. (2020). *Gosudarstvennye «zelenye» zakupki: opyt pravovogo regulirovaniya i predlozheniya po vnedreniyu v Rossii* [Public «Green» Procurement: Experience of Legal Regulation and Proposals for Implementation in Russia]. Moscow: Vsemirnyj fond dikoy prirody [World Wildlife Fund].
14. Grandia, J., Steijn, B. & Kuipers, B. (2015). It Is Not Easy Being Green: Increasing Sustainable Public Procurement Behavior. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 28, no 3, pp. 243–260.

15. Hludneva, N.I. (2010). Osnovnye napravleniya sovershenstvovaniya ekologicheskogo zakonodatel'stva [The Main Directions for Improving Environmental Legislation]. *Zhurnal Rossiyskogo Prava*, no 4, pp. 21–28.
16. Igarashi, M., de Boer, L. & Pfuhl, G. (2017). Analyzing Buyer Behavior When Selecting Green Criteria in Public Procurement. *Journal of Public Procurement*, vol. 17, no 2, pp. 141–186.
17. Klyukanova, L.G. (2017). Ekologicheskie prioritety: problemy teorii i pravoprimenitel'noy deyatel'nosti [Environmental Priorities: Problems of Theory and Law Enforcement]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, no 3, pp. 205–211.
18. Kollmuss, A. & Agyeman, J. (2002). Mind the Gap: Why Do People Act Environmentally and What Are the Barriers to Pro-Environmental Behavior? *Environmental Education Research*, vol. 8, no 3, pp. 239–260.
19. Laffont, J.-J. & Tirole, J. (1991). Auction Design and Favoritism. *International Journal of Industrial Organization*, vol. 9, no 1, pp. 9–42.
20. Lane, J.-E. (2005). *Public Administration and Public Management. The Principal-Agent Perspective*. London–New York.
21. Michelsen, O. & de Boer, L. (2009). Green Procurement in Norway: A Survey of Practices at The Municipal and County Level. *Journal of Environmental Management*, vol. 91, no 1, pp. 160–167.
22. Nissinen, A., Parikka-Alhola, K. & Rita, H. (2009). Environmental Criteria in The Public Purchases above the EU Threshold Values by Three Nordic Countries: 2003 and 2005. *Ecological Economics*, vol. 68, no 6, pp. 1838–1849.
23. Ostrovnaya, M.V. & Podkolzina, E.A. (2014). Elektronnnye auktsiony i favoritizm v rossiyskikh gosudarstvennykh zakupkakh [Electronic Auctions and Favoritism in Russian Public Procurement]. *Ekonomicheskiy zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, vol. 18, no 4, pp. 586–619.
24. Preuss, L. & Walker, H. (2011). Psychological Barriers in The Road to Sustainable Development: Evidence from Public Sector Procurement. *Public Administration*, vol. 89, no 2, pp. 493–521.
25. Qualls, W.J. & Puto, C.P. (1989). Organizational Climate and Decision Framing: An Integrated Approach to Analyzing Industrial Buying Decisions. *Journal of Marketing Research*, vol. 26, no 2, pp. 179–192.
26. Radikov, I.V. (2015). Garmoniya ekonomiceskoy i ekologicheskoy politiki ili perekhod ot natsional'no-ekonomiceskoy k ekologicheskoy politicheskoy paradigme? (Razmyshleniya po povodu knigi «v poiskakh novoy paradigm: ocherk politicheskoy ekologii», avtory Borisov N. A., Volkov V. A.) [Harmony of Economic and Environmental Policy or Transition from National Economic to Environmental Political Paradigm? (Reflections on The Book “In Search of a New Paradigm: An Outline of Political Ecology”, by Borisov N. A., Volkov V. A.)]. *Upravlencheskoe konsul'tirovaniye*, vol. 2, no 74, pp. 188–193.
27. Raj, A., Agrahari, A. & Srivastava, S. (2020). Do Pressures Foster Sustainable Public Procurement? An Empirical Investigation Comparing Developed and Developing Economies. *Journal of Cleaner Production*, no 266, 122055. Available at: <https://www.journals.elsevier.com/journal-of-cleaner-production> (accessed: 01 April 2021).
28. Shadrina, E.V. (2018). Ekologicheskie trebovaniya k zakupkam shkol'nogo pitaniya [Environmental Requirements for The Procurement of School Meals]. *GOSZAKAZ: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie*, no 53, pp. 62–67.

29. Shadrina, E.V. & Gracheva, Yu.A. (2017). «Zelenye» zakupki. Kakie ekologicheskie kriterii primenyayutsya v Rossii? [Green Purchases. What Environmental Criteria Are Applied in Russia?]. *GOSZAKAZ: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie*, no 49, pp. 104–109.
30. Shadrina, E.V. & Romodina, I.V. (2017). Gosudarstvennye zakupki dlya ustojchivogo razvitiya: mezhdunarodnyj opyt [Public Procurement for Sustainable Development: International Experience]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 149–172.
31. Testa, F., Iraldo, F., Frey, M. & Daddi, T. (2012). What Factors Influence the Uptake of GPP (Green Public Procurement) Practices? New Evidence from An Italian Survey. *Ecological Economics*, no 82, pp. 88–96.
32. Vinogradov, D.V. & Shadrina, E.V. (2013). Non-Monetary Incentives in Online Experiments. *Economics Letters*, vol. 119, pp. 306–310.
33. Vinogradov, D.V. & Shadrina, E.V. (2018). Discouragement through Incentives. *Series Working Paper 12-2018 «Working Paper 12-2018»*. University of Glasgow.
34. Walker, H. & Brammer, S. (2009). Sustainable Procurement in The United Kingdom Public Sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, no 14, pp. 128–137.
35. Waterman, R. & Meier, K. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, no 10.
36. Yakovlev, A.A., Tkachenko, A.V. & Rodionova, Yu.D. (2018). Prichiny zaklyucheniya kontraktov s zaranee opredelennymi postavshchikami: rezul'taty empiricheskogo issledovaniya [Reasons for Contracting with Predetermined Suppliers: Results of An Empirical Study]. *Voprosy ekonomiki*, no 10, pp. 90–105.
37. Zhavoronkova, N.G. & Shpakovskij, Yu.G. (2016). Ekologicheskaya bezopasnost' v sisteme strategicheskogo planirovaniya Rossiyskoy Federatsii [Environmental Safety in The Strategic Planning System of The Russian Federation]. *Lex Russica*, vol. 6, no 115, pp. 170–183.
38. Zharikov, Yu.G. (2015). Ekologicheskie prioritety v prirodoresursnom prave [Environmental Priorities in Natural Resource Law]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 2, pp. 5–15.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. *Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council on Public Procurement*.
2. *Directive 2014/25/EU on Procurement by Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sector*.
3. EUROPE 2020. *A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth/* COM/2010/2020 final */*.

4. *Federal'nyj zakon ot 26.07.2019 N 225-FZ «O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon «Ob othodah proizvodstva i potrebleniya» i Federal'nyj zakon «O Gosudarstvennoj korporacii po atomnoj energii «Rosatom»* [Federal Law no 225-FZ of July 26, 2019 «On Amendments to the Federal Law» On Production and Consumption Wastes «and the Federal Law» On the State Atomic Energy Corporation «Rosatom»].
5. *Federal'nyj zakon ot 10.01.2002 N 7-FZ «Ob ohrane okruzhayushchej sredy»* [Federal Law of 10.01.2002, no 7-FZ «On Environmental Protection»].
6. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 28.08.2015 N 903 «Ob utverzhdenii kriteriev opredeleniya ob'ektov, podlezhashchih federal'nomu gosudarstvennomu ekologicheskому nadzoru»* [Resolution of The Government of The Russian Federation of August 28, 2015 no 903 «On Approval of The Criteria for Determining Objects of Federal State Environmental Supervision»].
7. *Public Procurement for a Better Environment* {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /* COM/2008/0400 final */.
8. *Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 19.04.2017 N 176 «O Strategii ekologicheskoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda»* [Decree of the President of the Russian Federation dated April 19, 2017 no 176 «On the Strategy of Environmental Safety of the Russian Federation for the Period up to 2025»].