

# ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ К ЗАКУПКАМ ШКОЛЬНОГО ПИТАНИЯ<sup>1</sup>



**ШАДРИНА  
Елена Витальевна,**

к.э.н., доцент НИУ ВШЭ-Пермь,  
эксперт по государственным закупкам  
MacKelen Consulting Ltd.

**Г**осударственные закупки все чаще поворачиваются в сторону принципов устойчивого развития. Применение экологических характеристик и критериев при закупке продукции является одним из элементов заботы об устойчивом развитии общества и планеты. В «Основах государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года» экологичные закупки называются в качестве одного из инструментов поддержания экологического благополучия общества и экономики.

В настоящее время применение экологических характеристик в госзакупках не является обязательным. Тем не менее, все хотят жить в экологически чистой среде, питаться здоровыми продуктами и пить чистую воду. Особенно это актуально для детей. Все родители заинтересованы в том, чтобы в школах и детских садах дети получали здоровую, полезную пищу. Во многих странах экологичные закупки продуктов питания давно стали обычной практикой.

Мы заинтересовались, применяются ли экологические требования и критерии при закупках питания для школ России? И если применяются, то какие именно.

В международной практике государственные закупки являются неотъемлемым компонентом механизма достижения экологических целей. Существует большое число национальных и наднациональных правовых актов, регулирующих вопросы экологических закупок. В странах ЕС правила внедрения экологических закупок устанавливаются Директивой 2014/24/ЕС о государственных закупках и Директивой 2014/25/ЕС о закупках юридических лиц, работающих в области водных

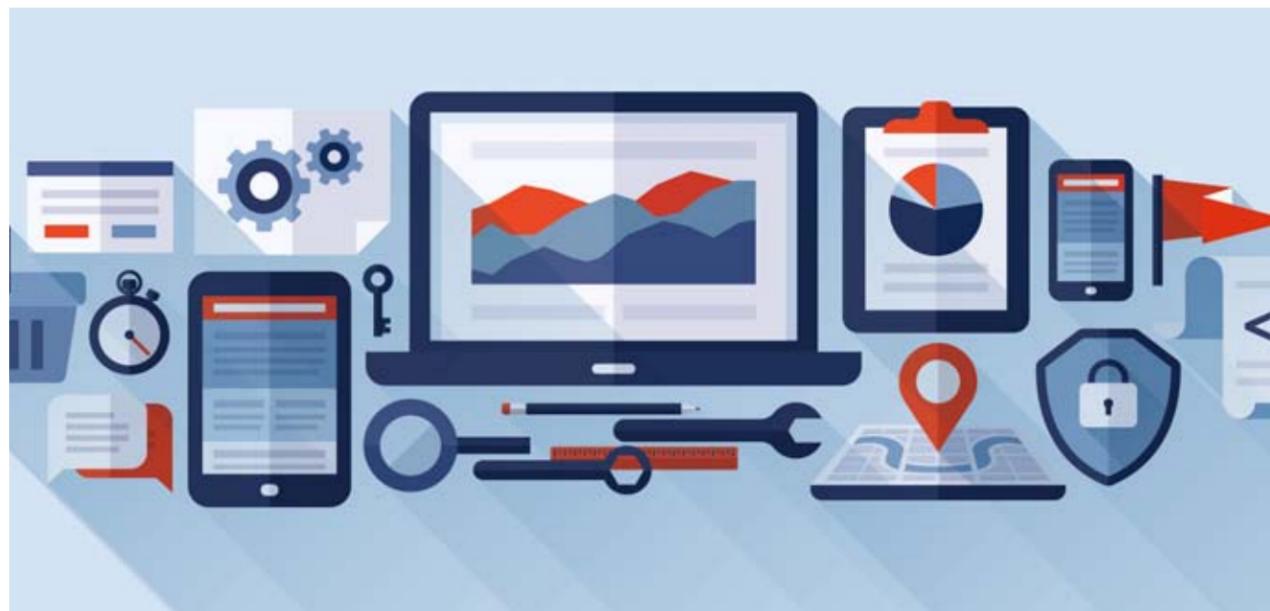
ресурсов, энергетики, транспорта и сектора почтовых услуг. Директивы предусматривают пять способов экологизации закупок: включение экологических критериев в документацию, использование эко-маркировок, установление социальных и экологических условий для исполнения контрактов, требование информации по выполнению экологических обязательств от поставщиков, применение критериев выбора победителя с учетом экологических характеристик. Помимо директив и национальных законов существуют методические материалы. Руководство по применению экологических государственных закупок *Buying green* содержит рекомендации по внедрению экологических требований в процедуры закупок на этапе разработки технического задания, отбора участников закупок, заключения контракта и оценки его исполнения, основанные на положениях законодательства по закупкам ЕС<sup>2</sup>. Специализированные сайты типа *Green Public Procurement* в ЕС [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm) содержат примеры экологических критериев по группам продукции, порядок их установления, описание практики экологических закупок.

Российское законодательство о госзакупках частично регулирует вопросы применения экологических характеристик. В целом можно сказать, что закон не запрещает, но в то же время и не обязывает заказчиков устанавливать экологические требования в ходе закупок. 44-ФЗ предусматривает возможность установления экологических критериев к объекту закупки. 223-ФЗ не содержит ограничений и требований относительно экологических характеристик, и, будучи более рамочным, оставляет право заказчиком в своих положениях внедрять данные правила<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> *Buying green! A handbook on green public procurement*. 2016. 3rd Edition (April).

<sup>3</sup> Более подробно о нормативном регулировании экологических закупок см.: Шадрина Е.В., Ромодина И.В. Государственные закупки: зарубежный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 149–172. Шадрина Е.В., Грачева Ю.А. Государственные закупки как инструмент решения экологических проблем // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2017. № 48. С. 6–11.

<sup>1</sup> Автор выражает глубокую благодарность и признательность Е. Ильиных, Н. Чекшиной, Ю. Грачевой и коллегам компании «Экологический союз» за тесное сотрудничество и помощь в сборе данных при проведении исследований, результаты которых использованы в данной статье.



В качестве объекта в нашем исследовании были выбраны закупки школьного питания. Качество школьного питания во многом определяет рост и развитие подрастающего поколения. В 2017–2018 гг. в школах обучалось 15,7 млн человек или 10,7% населения страны. Качество школьного питания напрямую влияет на формирование здоровья детей, а также закладывает привычку пищевого поведения в быту. Таким образом, школьное питание напрямую влияет на формирование здоровой нации.

О значимости школьного питания свидетельствует негативный пример Великобритании, когда государство, изменив подход к регулированию школьного питания в 80-е годы, снизило контроль за поставками питания в школы и отменило стандарты. В 1988 г. была введена в действие контрактная система государственных закупок, ключевым критерием принятия решения стала цена, качество отошло на второй план. Проводимая политика приоритетности цены над качеством помогла окончательно разрушить отлаженную систему школьного питания. По данным экспертов, на питание детей в школах тратилось в четыре раза меньше денежных средств, чем на заключенных<sup>4</sup>. Все это привело к росту численности детей, страдающих избыточным весом, а далее — к увеличению расходов на здравоохранение. В результате уровень ожирения в Великобритании стал самым высоким в Европе. Сложившаяся ситуация вызвала резонанс общественности. В 2003 г. шеф-повар с мировым именем Джейми Оливер начал собственную

кампанию по изменению системы школьного питания. Им были введены в действие пилотные проекты на базе школ, основой которых была замена фастфудов в меню детей на рациональное полноценное питание. В 2005 г. с помощью министерства образования Англии был создан Трест школьного питания — общественная организация, чьей задачей стала разработка реформы школьного питания и рекомендаций по ее реализации. Правительство выделило на его деятельность 15 миллионов фунтов. Через год программа реформы была готова. На ее реализацию выделили 220 миллионов фунтов. Реформа включает, в частности, качественное изменение школьных завтраков и обедов и приобретение нового оборудования для школьных кухонь. Новые стандарты школьного питания разработаны с участием рекомендаций диетологов, врачей и кулинаров. Все это привело к возврату стандартов на продовольственные товары, а также запреты на продажу фастфуда в школах; под запрет попали также и автоматы по продаже сладостей, снеков и газированной воды. В настоящее время обеспечение питанием в школах жестко регулируется.

В России в соответствии с законом об образовании ФЗ-273 организацией школьного питания занимаются непосредственно школы. Однако специфика реализации данного процесса законом не определена. Эксперты отмечают, что нормативно-правовая база данного вопроса несовершенна и имеет ряд изъянов. Так, не в полной мере определено разграничение полномо-

чий властей в этом вопросе; ни на одном уровне власти не создана структура, которая бы в полной мере несла ответственность за обеспечение школьников питанием<sup>5</sup>. Это, в свою очередь, повышает риск использования продуктов ненадлежащего качества, а также неэффективное расходование денежных средств.

Процесс организации школьного питания регулируется рядом нормативно-правовых актов, таких как Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон от 02.01.2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», Санитарно-эпидемиологические правила и нормы: СП 2.3.6.1079–01, СанПиН 2.3.2.1078–01, СанПиН 2.3.2.1940–05, СанПиН 2.4.5.2409–08 и другими.

Основными правовыми актами, регулирующими процесс организации школьного питания, являются СанПиН 2.4.5.2409–08 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования». Цель данного документа — забота о здоровье учащихся и предотвращение заболеваний, возникающих в результате неправильного питания.

В правилах СанПиН 2.4.5.2409–08 сформулированы требования к организации школьного питания: к размещению столовых; к оборудованию и инвентарю; к содержанию помещений и мытью посуды; к меню; к процессу организации обслуживания школьников; к приготовлению пищи; к питьевому режиму; к персоналу. Данные правила распространяются на все образовательные учреждения, находящиеся на территории России, и являются обязательными. При проведении закупок школьного питания заказчики в требованиях обычно прямо указывают данный нормативный акт.

Анализируя практику экологических закупок в зарубежных странах и в России, можно говорить о двух типах экологических требований:

- стандартные требования, предусмотренные национальными стандартами и ГОСТами и применяемые ко всем аналогичным закупкам;
- специальные требования, определяемые заказчиками для конкретных закупок, выходящие за рамки стандартов (не ухудшая, а дополнительно к стандарту улучшая экологические характеристики продукции).

Нашей задачей было определить, какие экологические требования устанавливают заказчики при закупках школьного питания в России. Для

этого была проанализирована закупочная (конкурсная и аукционная) документация процедур закупок школьного питания, проводимых 2014 г. в г. Перми (выборка составила 72% всех закупок школьного питания в городе), и в 2015 г. в Москве (выборка составила 10%). В силу небольшой выборки данное исследование не претендует на статистическую достоверность в масштабах России, но позволяет выявить те реальные экологические требования и критерии, которые заказчики применяют при закупках школьного питания.

В соответствии с российской и зарубежной практикой экологических закупок экологические требования и критерии могут быть сформулированы:

- 1) в предмете контракта
- 2) в требованиях к поставщикам — участникам процедур закупок
- 3) в технических требованиях к продукции
- 4) в критериях оценки заявок (и определения победителя)
- 5) в условиях контракта.

#### Экологические требования в предмете контракта

При формулировании предмета контракта чаще всего российские заказчики используют формулировки: «поставка продуктов питания»; «организация питания учащихся»; «услуги по организации школьного питания»; «поставка какого-либо конкретного вида продукции, например, «поставка овощей и фруктов» или «поставка молока и молочной продукции».

Закупка услуги по обеспечению питанием была предметом 14% анализируемых процедур. Закупая собственно продукты, школы, как правило, разбивают заказы на отдельные группы товаров. В ходе анализа было выделено четыре основных продуктовых блока: молочная продукция, мясо и рыба, бакалея и хлеб, овощи и фрукты.

В зарубежной практике экологических закупок предмет контракта зачастую содержит экологические характеристики и может звучать как «закупка продуктов питания, изготовленных из органического сырья (может быть указан конкретный процент) и при помощи интегрированного производства», «организация общественного питания органическими продуктами». Интегрированное производство предполагает использование всех существующих стратегий, таких как борьба с вредителями, удобрение почвы с применением современных технологий, с целью повышения производительности качественных продуктов питания при

<sup>4</sup> Кучма В.Р., Горелова Ж.Ю. Международный опыт организации школьного питания // Вопросы современной педиатрии. 2008. № 2. С. 14–21.

<sup>5</sup> Рождественская Л.Н. Организация питания в общеобразовательных учреждениях: проблемы и пути решения // Вестник Новосибирского государственного технического университета. 2013. № 2. С. 84–94.

минимизации вредного воздействия на окружающую среду<sup>6</sup>.

#### Экологические требования, предъявляемые к поставщикам

Поскольку в России законодательство о госзакупках строго ограничивает перечень требований к поставщикам, российские заказчики вправе применять только предусмотренные законом требования, в том числе дополнительные требования, применяемые при закупке продуктов питания. Экологических требований среди них нет.

В зарубежной практике наиболее часто применяются требования «внедрение системы экологического менеджмента на предприятии поставщика» и «обучение персонала правилам экологического поведения при производстве продукта или услуги».

В России данные критерии не применяются, так как закон 44-ФЗ не предусматривает таких требо-

ваний к поставщикам. Однако заказчики, работающие по 223-ФЗ, могут устанавливать аналогичные требования к поставщикам.

#### Экологические требования к техническим характеристикам продукции

Именно требования к продукции являются наиболее эффективными при закупках питания. В данном разделе закупочной документации экологические требования отличались разнообразием и встречались чаще всего.

*Стандартные требования* — соответствие продукции положениям СанПиНов, ГОСТов, нормам питания; федеральным законам, регулирующим качество продуктов и др., — применяются в большинстве анализируемых закупок. Наиболее часто встречается требование соблюдения таких нормативных правовых документов, как Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; Фе-

Таблица 1.  
Экологические требования к продукции

Экологическое требование	Тип требования
Соответствие цвета, вкуса, запаха требованиям	ТТ
Остаточный срок годности продукции	ТТ
Требование к способу производства и обработки (термические щадящие способы — варение, тушение и др.)	ТП
Продукция без механических повреждений и без вредителей	ТТ
Продукция произведена в России	ТП
Сезонность (производство продукции в 2014/2015 году)	ТП
Наличие минеральных добавок	ТТ
Продукция не содержит консерванты	ТТ
Продукция без содержания нитратов/ определен предельный разрешенный уровень нитратов	ТТ
Не допускается использование различных искусственных пищевых добавок, перечень запрещенных компонентов может варьироваться в зависимости от конкретной закупки	ТТ
Не допускается использование пищевых продуктов и сырья, содержащих ГМО	ТТ
Отсутствие токсических веществ, в соответствии с требованиями СанПиН	ТТ
Вода питьевая должна поставляться в обменной таре из поликарбоната	ТУ
Уборка и вывоз упаковки производятся силами поставщика или за его счет	ТП
Использование ртутных термометров на складах не допускается	ТП

<sup>6</sup> Food and Catering Services. Background Product Report. European Commission, DG Environment-G2, B-1049, Bruxelles, 2008.



деральный закон от 02.01.2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»; СанПиН 2.3.2.1078–01 Гигиенические требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов; СанПиН 2.3.2.1940–05 Организация детского питания; СанПиН 2.4.5.2409–08. Санитарно-эпидемиологические требования к организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования; СП 2.3.6.1079–01 Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья.

*Специальные требования* заслуживают особого внимания, так как они напрямую отражают экологические характеристики и сформулированы конкретно для отдельных видов продукции. Обнаруженные специальные требования мы разделили на требования к самому продукту (товару) (ТТ), к способу его производства (ТП) и требования к упаковке (ТУ).

В ходе исследования были выявлены экологические требования, применяемые заказчиками (таблица 1).

Наиболее часто встречалось требование «соответствие цвета, запаха и вкуса». Формулировка требования соответствия цвета, запаха и вкуса, как правило, берется из ГОСТа на производство какого-либо конкретного продукта. Приведем реальный пример требований к сметане, взятый из аукционной документации: «*Внешний вид и консистенция: однородная густая масса с гля-*

*цевой поверхностью. Вкус и запах: чистый, кисло-молочный, без посторонних привкусов и запахов. Цвет: белый с кремовым оттенком, равномерный по всей массе.*».

Требование *остаточного срока годности* продукта встречается в 65% анализируемой документации. Данный срок устанавливает заказчик, исходя из требований ГОСТа и личных предпочтений.

Требование, определяющее *способ производства и обработки продукции*, встречается примерно в четверти анализируемых закупок. Для молочной продукции и бакалеи прописываются условия, определяющие, из каких ингредиентов должен быть произведен конечный продукт. Например, «*сметана должна быть изготовлена из нормализованных сливок*». Для мяса используются критерии способов обработки, такие как «*свежемороженое*», «*охлажденное*» и другие. В закупках услуг обеспечения питанием заказчики, как правило, указывают комплекс перечисленных требований. Заказчик при определении требований опирается на способ производства, указанный в ГОСТе производства конкретного продукта.

Требование к продукции «*отсутствие механических повреждений и вредителей в продукции*» встречается редко.

Отдельного внимания заслуживает требование «*производства продукции на территории РФ*». Потребление местной продукции является важным фактором адаптации организма к условиям внешней среды. Исследования показывают, что дети, находящиеся на традиционном для данной местности питании, реже страдают рядом заболе-

ваний<sup>7</sup>. Кроме того, на доставку продуктов, произведенных в ближайшей местности, затрачивается меньше времени, следовательно, отсутствует необходимость обработки продуктов химическими препаратами перед транспортировкой для сохранения их внешнего вида и вкусовых качеств. Сокращаются «пищевые мили», то есть сокращается длительность перевозки и снижается объем выхлопных газов. При очевидных достоинствах данного требования лишь в 16% анализируемых закупок было указано требование производства продукции на территории России.

Учет сезонности производства продукции напрямую влияет на свежесть продуктов и содержание в них полезных веществ. Это положительный факт, но встречается он лишь в единичных закупках.

Требование запрета использования консервантов применяется крайне редко. В трети проанализированных процедур в техническом задании встречается требование «отсутствие в продукции ГМО». Также часто встречается требование, что «не допускается использование различных искусственных пищевых добавок: подсластителей, консервантов, красителей, ароматизаторов, усилителей вкуса», а также требование об «отсутствии содержания токсичных элементов, пестицидов, нитрозаминов, радионуклидов» или «запрет на содержание (данных) веществ выше норм, установленных нормативными правовыми актами РФ».

В критериях закупки воды встречается требование к поставке воды в возобновляемой таре, что снижает количество образующихся отходов, а также запрет к расположению скважины по добыче воды вблизи районов расположения полигонов твердых бытовых отходов (ТБО) и вредных источников.

Таким образом в российской практике закупок используются разнообразные экологические требования, однако большинство из них применяется в единичных случаях.

В европейских странах при закупке продукции, в первую очередь, внимание уделяется наличию в поставке определенного процента закупаемой продукции, полученной методом органического сельского хозяйства и соответствующей другим стандартам ответственного производства. При этом заказчик указывает минимально допустимый процент органической продукции в поставке, а сам процент органической продукции может выступать критерием оценки конкурсных заявок. То есть чем больше в поставке органически произведенной продукции, тем выше балл при оценке такой заявки. К сожалению, ни в одной анализи-

руемой документации такое требование не было обнаружено. Не используются в анализируемых закупках также такие широко применяемые в мировой практике требования, как *отсутствие стимуляторов роста; отсутствие антибиотиков.*

В зарубежной практике создаются методические рекомендации или типовые наборы экологических характеристик к разным видам продукции, в том числе, к продуктам питания. Данные типовые требования существенно облегчают задачу заказчиков при формулировании экологических аспектов в технических спецификациях закупаемой продукции. В РФ пока нет таких стандартных требований, поэтому заказчики устанавливают их самостоятельно.

#### Экологические критерии оценки заявок

Несмотря на то, что закон 44-ФЗ допускает применение экологических характеристик в качестве оценки, данный критерий применяется крайне редко. Возможно, проблема в том, что ни закон, ни правила применения критериев оценки не разъясняют, какие именно экологические характеристики или аспекты можно применять в качестве критериев. В итоге, если в закупочной документации и встречается среди критериев оценки заявок экологический критерий, то чаще всего в формулировке постановления правительства № 1085 «соответствие экологическим нормам». Проверить соответствие данному требованию на практике крайне сложно, и критерий остается формальным.

В зарубежной практике в качестве критерия оценки часто выступают *доля органических продуктов в общем объеме поставляемой продукции или в производстве продукции, наличие системы экологического менеджмента у поставщика, применение упаковки подлежащей вторичной переработке, применение упаковки, произведенной на 45% (рекомендация ЕС) из вторсырья, выращивание животных в «благополучной» среде.*

#### Экологические требования в условиях контракта

В условиях контракта анализируемых закупок были выявлены требования осуществления поставок продукции специализированным транспортом. Для молочной и мясной продукции «транспорт должен быть оборудован так, чтобы поддерживать определенный температурный режим». Для групп «овощи», «фрукты» и «бакалея» «транспортировка

должна осуществляться крытыми, сухими, чистыми транспортными средствами, не зараженными вредителями». В исследуемых процедурах при закупке услуг обеспечения питанием данное требование встречается в 100% закупок.

При закупке услуг обеспечения питанием часто применяется требование «использования многооборотной тары»; значительно реже, при закупке овощей и фруктов — требование «использование деревянной тары», при закупке соков и консервированных овощей — «использование стеклянных банок», которые также являются многооборотной тарой.

В большинстве закупок заказчики требуют предоставления документов, подтверждающих качество поставляемой продукции. Например, для овощей сопроводительными документами становятся карантинный сертификат, сертификат соответствия качества; для мяса — удостоверение качества, ветеринарное свидетельство, сертификат на производство; для круп — сертификат о содержании токсичных элементов, микотоксинов и пестицидов.

В зарубежной практике закупок в условиях контрактов часто устанавливаются требования *минимизации и сортировки отходов в процессе произ-*

*водства; использование на производстве мощных средств с дозаторами; обучение персонала экономному использованию энерго-, водных ресурсов, сортировке отходов (если осуществляется закупка услуг), использование для поставки транспорта, соответствующего стандартам EURO 4 и EURO 5.* В анализируемых в ходе исследования закупках такие требования не обнаружены.

Таким образом, можно говорить, что в российской практике закупок применяются экологические требования и критерии. Чаще всего экологические требования устанавливаются к техническим характеристикам продукции и к условиям контракта. Однако происходит это не во всех случаях закупки, набор применяемых экологических требований ограничен и не включает некоторые успешно используемые в зарубежной практике требования.

Можно ожидать, что активизация государственной политики в части поддержки экологического производства через госзакупки, а также создание типовых экологических требований и критериев для разных групп продукции, поможет заказчикам закупать экологически безопасную, здоровую продукцию для школьного питания и для всех остальных сфер на благо здорового общества. ■



<sup>7</sup> Иванова Г.В. Экологические особенности питания коренного детского населения Крайнего Севера // Экология человека. — 2006. — №. 8. — С. 9–11.