

ЦИРКУЛЯРНЫЕ ЗАКУПКИ В РОССИИ.

ДАННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ
ЗАКУПОК 2019 Г.



ШАДРИНА
Елена Витальевна,

к.э.н., доцент НИУ ВШЭ-Пермь,
эксперт по устойчивым и циркулярным
закупкам UN Environment и проекта
Circular Public Procurement, INTERREG



КАШИН
Дмитрий Викторович,

преподаватель департамента
менеджмента НИУ ВШЭ-Пермь

И снова про циркулярные закупки. В условиях увеличивающегося дефицита природных ресурсов, стремительного роста отходов, переход к экономике замкнутого цикла (или циркулярной экономике) является современным актуальным трендом. Государства, разработав свои стратегии и национальные планы устойчивого развития, постепенно переходят на новые «циркулярные» бизнес-модели, вводят новые стандарты, меняют стратегии производства и потребления. Государственные закупки, являясь важным инструментом для решения государственных задач, могут быть драйвером для достижения целей сокращения воздействия на окружающую среду.

Во многих странах мира в государственные закупки интегрированы экологические требования и требования ресурсосбережения.

Напомним, что такое циркулярные закупки. Это закупки по конкурентным ценам, которые производятся с учетом сбережения ресурсов пу-

тем увеличения продолжительности жизни продукции, сохранения или увеличения стоимости продукции в ходе ее жизненного цикла, кругового (повторного) использования биологических и технических материалов¹. В данной статье мы будем называть закупки, включающие в себя такие требования, **циркулярными закупками**, а сами требования циркулярными.

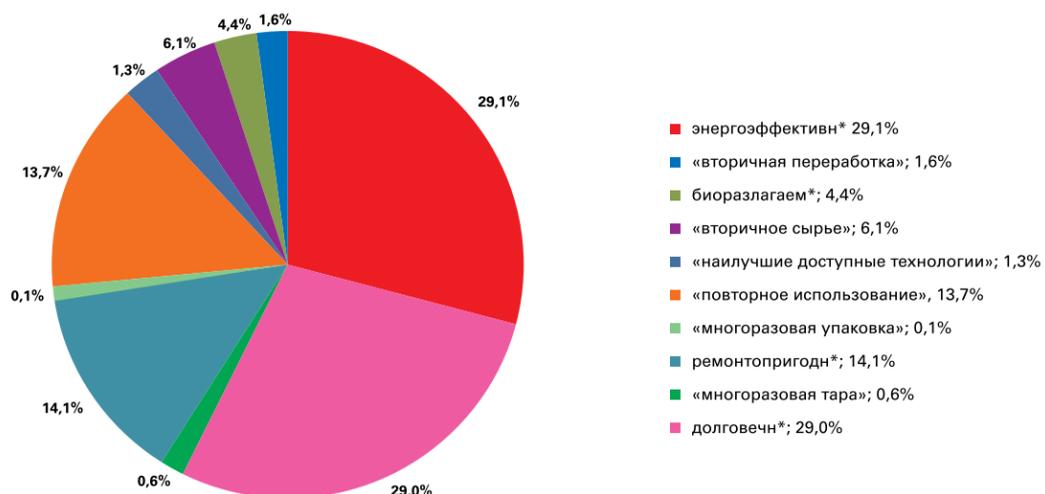
Если об объемах и видах циркулярных закупок в Европе известно из опубликованных отчетов международных организаций, национальных агентств и научных статей, то данные о применении циркулярных закупок в России отсутствуют, по крайней мере в существующих опубликованных источниках.

Зная, каким образом циркулярные требования включаются в стандартные процедуры закупок, и опираясь на выводы наших предыдущих исследований о том, что заказчики применяют на практике экологические критерии, мы предполагали, что циркулярные закупки применяются в российской практике закупок. Для того чтобы определить, как часто применяются циркулярные закупки в России, какие требования предпочита-

¹ О циркулярной экономике и циркулярных закупках см. статью Шадрина Е.В., Алейникова И.С. Циркулярная экономика и циркулярные закупки. ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение, 2019, № 56, С. 82-87.

Рис. 1.

Доля циркулярных закупок по каждому циркулярному критерию от общего числа циркулярных закупок, в %



ют заказчики, к какой продукции устанавливаются требования, какие заказчики активнее применяют циркулярные закупки, мы провели исследование.

СБОР ДАННЫХ

Соответствие процедур закупок принципам циркулярной экономики мы определяли по наличию в закупочной документации специальных требований, которые отражают идею ресурсосбережения². Перечень требований был нами сформирован на основе данных о сложившейся в европейских странах практике закупок и научных статей [Circular Procurement, 2017; Alhola K. et al. 2018]. В результате в перечень вошли требования: долговечность, ремонтпригодность, возможность вторичной переработки, энергоэффективность, использование вторичного сырья, биоразлагаемость, применение наилучших доступных технологий, применение многоцветной упаковки, использование многоцветной тары, повторное использование. Данные требования были использованы как ключевые слова для поиска процедур закупок.

Далее, из открытых источников (ЕИС) была собрана база данных закупок, проведенных в России в 2019 г. Посредством машинного поиска

по ключевым словам в закупочной документации были отобраны процедуры, в которых встречались ключевые слова, указанные выше. В итоге было собрано 145 700 процедур закупок, проведенных 15 079 заказчиками. В базе данных собраны закупки с НМЦК более 500 тыс. руб., проведенные по законам 44-ФЗ и 223-ФЗ, по всем регионам России, всем отраслям экономики, то есть сплошная выборка.

Учитывая, что всего в 2019 г. по обоим законам было проведено 1 733 949 закупок (с НМЦК выше 500 тыс. руб.), а 145 700 из них содержат требования циркулярности, то **доля циркулярных закупок** в общем количестве процедур составляет **8,4 %**.

Наиболее часто российские заказчики используют требования **энергоэффективности, долговечности, ремонтпригодности и возможности повторного использования**. Если выбор требования энергоэффективности объясняется прямым регулированием, законом № 261-ФЗ³, то остальные требования заказчики выбирают по другим причинам, выяснить которые еще предстоит. Требование применения наилучших доступных технологий используется редко, хотя задача развития такого рода технологий заложена в Федеральном проекте «Внедрение наилучших доступных технологий» и также регулируется законом № 219-ФЗ⁴ и другими правовыми актами.

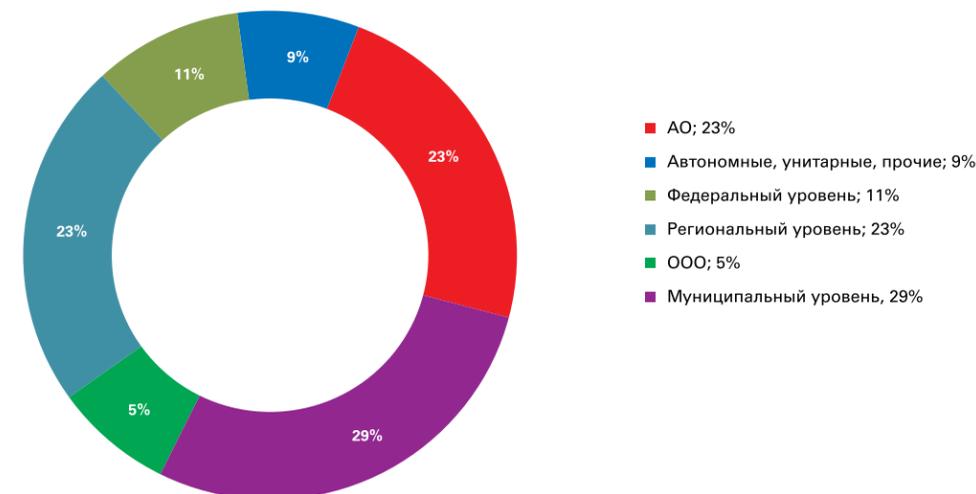
² Помня о том, что идея циркулярных закупок не только в сокращении объемов сырья и уменьшении объемов отходов, но и в том, чтобы сделать цикл производства и потребления продуктов замкнутым, мы, тем не менее, не анализируем в данном исследовании воздействие закупок на цикл производства, а сосредотачиваемся на применении требований, направленных на сокращение ресурсов при производстве закупаемой продукции, и на продлении длительности ее жизненного цикла.

³ Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Рис. 2.

Доля циркулярных закупок по типу закупающей организации от общего числа циркулярных закупок, в %.



Реже всего заказчики используют требования применения многоцветной тары и многоцветной упаковки, хотя именно эти требования самые легкие в реализации, так как не требуют от производителей больших изменений технологического процесса. Особенно тара — стоит лишь заложить в дополнительные условия контракта требования многоцветной или возвратной тары при поставке продукции, и это уже будет способствовать сбережению ресурсов (Рис.1).

Далее мы проверили, при каких суммах закупки заказчики более охотно применяют циркулярные критерии/требования. Анализ показал, что чаще всего циркулярные критерии применяются в закупках с НМЦК от 1 до 10 млн. руб., то есть не в очень крупных контрактах. Однако средняя НМЦК в закупках с применяемыми циркулярными критериями составила 86 319 483 руб. То есть размер контракта не является ограничением для применения данных критериев.

Поскольку в России публичные закупки регулируются двумя законами, которые отличаются в том

числе степенью детализации, мы проверили, как влияет закон, которым руководствуются заказчики при проведении закупок, на применение циркулярных критериев. Учитывая, что 223-ФЗ более рамочный и дает больше свободы действий заказчикам, мы ожидали, что в процедурах по 223-ФЗ циркулярные критерии применяются чаще. Однако данные показывают, что заказчики, работающие по 44-ФЗ, чаще включают циркулярные требования в закупки, чем заказчики, работающие по 223-ФЗ (9,1 % и 7,5 % соответственно) (Таблица 1).

Муниципальные заказчики применяют циркулярные требования чаще, чем региональные и федеральные (по 44-ФЗ), а акционерные общества чаще, чем автономные и унитарные предприятия и общества с ограниченной ответственностью (Рис.2).

Субъекты РФ с разной степенью активности применяют принципы циркулярности в закупках. В Таблице 2 приведен топ-20 регионов, в которых самая высокая доля циркулярных закупок (по количеству контрактов). Чаще всего циркулярные требования встречаются в закупках заказчиков г. Москвы (15 %), Нижегородской области (5,7 %),

Таблица 1
Количество и доля циркулярных закупок в зависимости от закона (44-ФЗ / 223-ФЗ)

Закон	Количество закупок с НМЦК > 500 тыс. рублей	Количество циркулярных закупок с НМЦК > 500 тыс. рублей	Доля от общего числа закупок с НМЦК > 500 тыс. рублей, в %
44-ФЗ	993 723	90 242	9,1 %
223-ФЗ	740 226	55 458	7,5 %

г. Санкт-Петербурга (5,5%), Московской области (4,4%) и Хабаровского края (4,0%). Учитывая, что законодательство о закупках единое для всех регионов России, надо искать факторы, способствующие

тому, что некоторые регионы более активны, чем другие. Основываясь на существующих зарубежных исследованиях можно сказать, что большую роль играет включение приоритетов

Таблица 2
Топ-20 субъектов РФ по проведению циркулярных закупок

№ п/п	Субъект РФ	Количество циркулярных закупок	Доля от общего числа циркулярных закупок, в %
1	г. Москва	21 862	15,0%
2	Нижегородская область	8 302	5,7%
3	г. Санкт-Петербург	8 032	5,5%
4	Московская область	6 379	4,4%
5	Хабаровский край	5 894	4,0%
6	Ханты-Мансийский автономный округ (Югра)	4 151	2,8%
7	Брянская область	3 978	2,7%
8	Свердловская область	3 846	2,6%
9	Краснодарский край	3 393	2,3%
10	Республика Саха (Якутия)	3 306	2,3%
11	Красноярский край	2 898	2,0%
12	Новосибирская область	2 639	1,8%
13	Ростовская область	2 552	1,8%
14	Тюменская область	2 538	1,7%
15	Самарская область	2 522	1,7%
16	Калининградская область	2 475	1,7%
17	Республика Башкортостан	2 388	1,6%
18	Пермский край	2 065	1,4%
19	Саратовская область	2 064	1,4%
20	Ленинградская область	1 993	1,4%

Таблица 3
Количество и доля циркулярных закупок от общего числа закупок по каждой процедуре в 2019 г.

Тип процедуры (НМЦК > 500 тыс. рублей)	Количество закупок по каждой процедуре в 2019	Количество циркулярных закупок в 2019 г	Доля циркулярных закупок от общего числа закупок по каждому типу процедуры, в %
Аукцион	960 806	90 759	9,4%
Конкурс	92 117	16 694	18,1%
Запрос котировок	189 879	16 234	8,5%
Запрос предложений	121 774	11 925	9,8%
Закупка у ед. поставщика	290 501	5 235	1,8%
Иные способы	16 564	4 853	29,3%

экологической безопасности и ресурсосбережения в региональную стратегию развития и принятие на региональном и муниципальном уровне нормативных актов, подчеркивающих важность применения экологических характеристик в закупках. В подтверждение этому можно сказать, что еще в 2010 г. Правительством Москвы было издано постановление от 20 апреля 2010 года № 332-ПП «Об экологических требованиях к качеству и техническим характеристикам продукции, закупаемой по государственному заказу города Москвы, и направлениях совершенствования систем экологической сертификации и аудита», в котором были установлены экологические требования к качеству и техническим характеристикам отдельных видов закупаемой продукции для госзаказа Москвы⁵.

Чаще всего циркулярные требования применяются при проведении таких видов процедур закупок, как конкурсы (18,1% от общего количества проведенных в 2019 г. конкурсов), запросы предложений (9,8%) и электронные аукционы (9,4%) (Таблица 3). Это объяснимо, так как при проведении конкурса и запроса предложений заказчики вправе помимо цены применять экологические критерии. И несмотря на то, что при-

менение данных критериев остается детально не раскрыто подзаконными актами и нет методических рекомендаций по применению экологических критериев, заказчики могут включать их в критерии оценки заявок. На наш взгляд, аукционы имеют большой потенциал для применения циркулярных требований, так как на них закупается довольно стандартная продукция, и если ввести циркулярные требования и апробировать на небольшом количестве пилотных аукционов, то можно будет этот опыт мультиплицировать в других аукционах.

Нас волновал вопрос, как применение циркулярных критериев влияет на так называемую экономию в процессе закупок, то есть на величину снижения цены контракта от НМЦК, тем более что существует мнение⁶, что экологичная продукция дороже обычной. Анализ данных показал, что в большинстве случаев контракты, заключенные в результате процедур с циркулярными требованиями (суммарно по 44-ФЗ и 223-ФЗ), показали снижение цены контракта от 0% до 5%, при этом встречаются более 20 тыс. контрактов со снижением цены более 10% и даже более 20%. Среднее снижение цены контракта в таких закупках составило 3%⁷. Таким образом, нет прямых до-

⁵ Подробнее о результативности применения положений данного постановления см. статью Шадрин Е.В., Грачева Ю.А. Зеленые закупки. Какие экологические критерии применяются в России? ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение, 2017, № 49, С.104-109.

⁶ Мы опираемся на данные опроса заказчиков, проведенного нами в 2017–2018 гг., см. статью Шадрин Е.В. Экологичные закупки. Что думают заказчики? ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение, 2018, № 58, С. 78-81., и на данные исследования, проведенного ООН, представленные в Global review of Sustainable Public Procurement 2017.

⁷ Для сравнения, среднее снижение цены контракта во всех процедурах закупок, проведенных по 44-ФЗ, в 2019 г. составило 5,97%. Данные с ЕИС zakupki.gov.ru.

Таблица 4
Количество и доля циркулярных закупок
по видам закупаемой продукции в 2019 г.

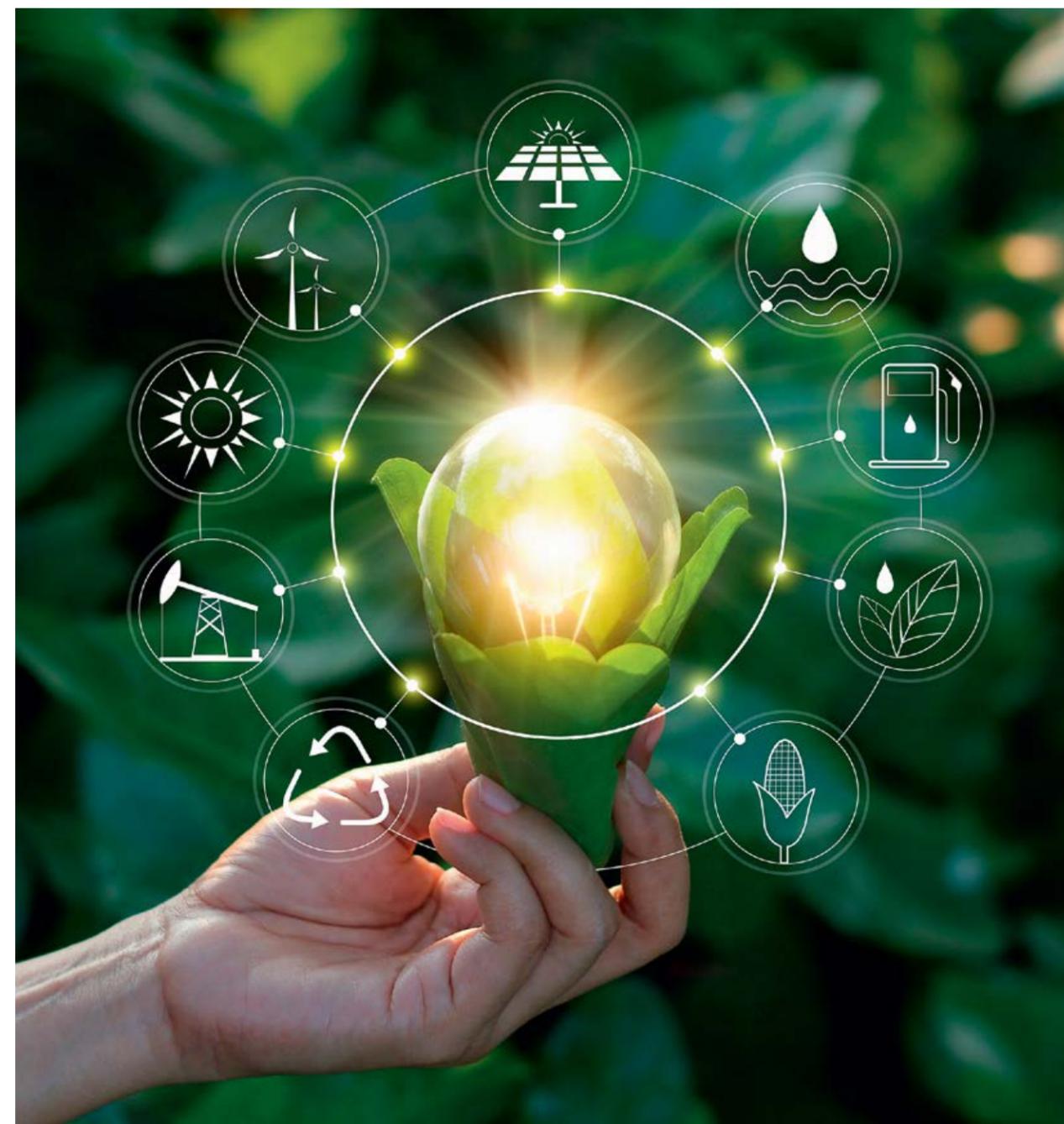
Виды закупаемой продукции	Количество циркулярных закупок	Доля от общего числа циркулярных закупок, в %
Строительство (ОКВЭД-2. Код F)	75 573	51,9%
Обработывающие производства (ОКВЭД-2. Код С), из них:	43 453	29,9%
Транспорт	4 890	3,4%
Медицинские изделия	1 646	1,1%
Компьютерное оборудование	726	0,5%
Мебель	724	0,5%
Моющие средства	687	0,5%
Текстиль	280	0,2%
Бумага	258	0,2%
Деятельность административная и сопутствующие дополнительные услуги (ОКВЭД-2. Код N)	3 893	2,7%
Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений (ОКВЭД-2. Код E)	2 038	1,4%
Прочие закупки (остальные категории ОКВЭД-2)	20 653	14,1%

казательств, что применение циркулярных требований в закупках удорожает процедуры закупки. Кроме того, учитывая, что циркулярные требования влияют на жизненный цикл продукции, позволяя во многих случаях сохранять ценность продукции более длительный период (за счет ремонта, восстановления и т.п.), а также учитывая применение требований, направленных на сбережение ресурсов (повторное использование, многоразовая тара) и сокращение отходов (биоразлагаемость, вторичное сырье, вторичная переработка), можно говорить о том, что циркулярные закупки дают опосредованный положительный экономический эффект, связанный с процессом переработки отходов данных закупленных продуктов и производством новых. Дополнительным результатом будет положительный экологический эффект от сокращения эмиссии газов, со-

кращения объемов сбросов загрязненной воды (используемой при производстве новых товаров и оказании услуг), сокращения объема отходов и снижения объема потребления новых ресурсов.

Распределение контрактов, заключенных с применением циркулярных требований по видам продукции, показал, что наибольшее количество таких контрактов было заключено при закупке строительных работ (51,9%) и транспорта (3,4 %) (Таблица 4). Нужно отметить, что в зарубежных странах картина схожая.

Таким образом, из анализа собранных данных мы видим, что в России заказчики применяют циркулярные критерии, хотя доля таких закупок мала. Тем не менее это свидетельствует, что применение циркулярных требований возможно. Что нужно, чтобы применение циркулярных требований ста-



ло повсеместной практикой? Нужна методическая помощь заказчикам, набор готовых конкретных типовых требований по разным видам продукции, стандартные формулировки циркулярных требований в условиях контракта, нужна помощь и обучение заказчиков и поставщиков, поддержка со стороны руководства регионов, муниципалитетов и на федеральном уровне в целом; нужна доработка смежных отраслей права. Закупки действительно могут стать инструментом сбережения ресурсов и устойчивого развития. ■

ИСТОЧНИКИ

- Alhola K., S.-O. Ryding, H. Salmenpera, N.J. Bush (2018) Exploiting the potential of public procurement: opportunities for circular economy. Journal of Industrial Ecology.
- Circular Procurement. Best Practice Report. SPP Regions Project Consortium. 2017
- Circular Public Procurement Project, INTERREG <http://circularppp.eu>