


<https://doi.org/10.15407/econlaw.2019.02.084>

УДК 346.54

В.К. МАЛОЛІТНЕВА, канд. юрид. наук, учений секретар
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ, Україна

 orcid.org/0000-0001-9678-1750

ЦИРКУЛЯРНІ ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК ЗАСІБ ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Ключові слова: публічні закупівлі, «зелені» публічні закупівлі, циркулярні публічні закупівлі, циркулярна економіка, сталий розвиток.

Досліджено один із видів «зелених» публічних закупівель — циркулярні закупівлі, що ґрунтуються на принципах циркулярної економіки. Їхня мета — забезпечення того, щоб товари чи матеріали, з яких вони вироблені, у кінці строку служби були використані у новому циклі. Розглянуто основні правові моделі організації таких закупівель та виявлено умови, за яких закупівлі стають циркулярними і сприяють досягненню цілей сталого розвитку, а саме наявність особливих технічних специфікацій. Акцентовано увагу на тому, що особливі технічні специфікації дають змогу використовувати товар або матеріали у новому циклі. Наголошено на необхідності застосування «циркулярного критерію», який передбачає вимоги щодо подальшого використання товару або матеріалів. Запропоновано можливі шляхи запровадження циркулярних публічних закупівель у національну систему публічних закупівель.

Вступ. Останні дослідження показали, що глобальне споживання природних ресурсів від 1980 р. набагато перевищило рівень продуктивності біосфери. Кожного року вчені-екологи визначають дату так званого екологічного боргу — день, коли людство вже використало всі ресурси, які планета здатна відновлювати за рік, тобто населення Землі починає «позичати» ресурси у майбутніх поколінь. День екологічного боргу настає все раніше: у 1970 р. цей день настав 29 грудня, а у 2018 р. — уже 1 серпня. Таким чином, станом на 2018 р. для того, щоб забезпечити поточні обсяги споживання, людству вже потрібна планета в 1,7 разів більша за Землю [1]. Якщо такі тенденції збережуться до 2050 р., прогнозована кількість населення 9,6 млрд осіб потребуватиме еквівалент майже трьох планет Земля, щоб можна було забезпечити поточний рівень життя [2, с. 74]. До 2030 р. населення планети потребуватиме на 40 % більше води, ніж наша планета здатна забезпечити. Наслідки таких темпів споживання є очевидними, вони — результат нераціонального водокористування, надмірного вилову риби, вирубування лісів і викидів вуглекислого газу в атмосферу. За останні 10 років економічні втрати, пов'язані з екстремальними погодними умовами, збільшилися на 86 % до 129 млрд дол. США [3]. Усі ресурси, які сьогодні споживаємо, ми запозичуємо у майбутніх поколінь. Наприклад, у 2011 р. було пораховано, що приблизно 2,5 млрд лише кавових чашок просто викидають кожного року, і ці показники щороку збільшуються [4]. Часто папе-

рові кавові стаканчики містять поліетилен, який перешкоджає розмоканню, але потребує близько 200 років для розкладання природним шляхом. Така ситуація обумовлює необхідність розвитку нових правових моделей організації суспільства та економіки, які б передбачали ефективне використання ресурсів. У цьому контексті циркулярна економіка (економіка замкненого циклу або кругова економіка) привертає усе більшу увагу у різних країнах світу [5] як форма організації суспільних відносин у контексті досягнення екологічних цілей сталого розвитку. Як альтернатива традиційній лінійній економіці, що передбачає видобування ресурсів, їх переробку, використання та перетворення на відходи, така економіка сприяє використанню ресурсів якомога довше, отриманню максимальної цінності під час використання товарів, а потім відновленню товарів і матеріалів, з яких вони вироблені, на кінець кожного строку їхньої служби [6]. Одним із потенційних засобів досягнення цілей циркулярної економіки є публічні закупівлі. Наприклад, у Плані ЄС щодо циркулярної економіки [7] публічним закупівлям надається значна роль у її розвитку. Щорічно держава закуповує товари, роботи та послуги для виконання своїх функцій. Згідно з даними Світового банку, приблизно 50–70 % національних бюджетів становлять витрати на публічні закупівлі. У середньому, загальний обсяг публічних закупівель досягає близько 20 % ВВП у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку і 15 % у країнах, які не є членами даної організації [8]. За оцінками [9], публічні закупівлі становлять одну п'яту частину світового ВВП. Обсяги закупівель в Україні є також значними — майже 13 % ВВП [10]. Потенційний потужний вплив публічних закупівель на реалізацію цілей циркулярної економіки можна пояснити і такими фактами. В Україні станом на 2016 р. діяльність майже 3,5 тис. суб'єктів господарювання залежала від публічних закупівель, адже їхній дохід на 80 % і більше формувався за рахунок участі у публічних закупівлях. Ці суб'єкти господарювання зайняті у понад 300 різних видах діяльності [11]. Зважаючи на такі значні обсяги, закупівлі можуть сприяти трансформаційним змінам на ринку. Циркулярні закупівлі мають відігравати важливу роль у досягненні Цілей сталого розвитку — 2030 (проект цього документа на-

разі обговорюють у експертних колах), зокрема цілі 12 — відповідальне споживання та виробництво.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно зазначити, що в Україні набирає обертів розвиток «зелених» закупівель, зокрема створення нормативно-правової основи для їх здійснення, що частково обумовлено виконанням зобов'язань згідно з Угодою про асоціацію з Європейським Союзом (далі ЄС). Незважаючи на те, що питання здійснення «зелених» закупівель є предметом досліджень у зарубіжній та вітчизняній науковій літературі, можливості організації саме циркулярних закупівель не отримали належної наукової уваги. На сьогодні у світі існують дослідження з питань здійснення таких закупівель, проведені саме громадськими організаціями, об'єднаннями, інституціями та органами влади різних країн [12–14]. Наприклад, у Королівстві Нідерландів 32 муніципалітети та дві провінції поставили за мету досягти, щоб до 2025 р. 50 % усіх закупівель були циркулярними [15]. Утім, на сьогодні циркулярні закупівлі реалізуються переважно у вигляді різних проектів, а не на систематичній основі, що потребує наукової розробки питання їх організації та здійснення.

Отже, **мета** цієї статті — виявлення особливостей циркулярних закупівель, визначення умов, за яких публічні закупівлі стають циркулярними та сприяють сталому розвитку, та окреслення потенційних шляхів запровадження таких закупівель в Україні.

Результати дослідження. Вплив закупівельного процесу на діяльність постачальника є лінійним, у якому детальні специфікації та ціна — основні питання, що вирішуються між замовником та постачальником. Як тільки замовник визначається із технічними специфікаціями (розмір, колір товару тощо), постачальник обирає ресурси для виробництва товару, який потім постачається замовнику відповідно до погоджених вимог. Після використання замовник має вирішити, яким чином позбутися відходів. Оптимізація використання сировини для виробництва або відходів у технічних специфікаціях, як правило, не вирішується [16, с. 38]. Таку ситуацію можуть виправити циркулярні закупівлі — різновид «зелених» закупівель, що в ЄС визначаються як процес, під час якого замовники закуповують товари, роботи та послуги з обме-

женим впливом на навколишнє середовище протягом усього життєвого циклу у порівнянні з товарами, роботами та послугами такого самого функціонального призначення [17]. У свою чергу, «зелені» закупівлі є складовою сталих публічних закупівель і зумовлюють екологічну складову таких закупівель. Згідно із підходом Європейської комісії, циркулярні закупівлі можуть бути визначені як процес, за допомогою якого замовники закупають товари, роботи та послуги, що сприяють закриттю енергетичних та матеріальних кіл у ланцюгах поставок для мінімізації та, у кращому випадку, уникнення негативного впливу на навколишнє середовище і мінімізації створення відходів протягом усього життєвого циклу [13]. Особливість циркулярних закупівель полягає у тому, що вони мають відповідати принципам циркулярної економіки та забезпечувати подальше «життя» товару після його використання. Продовження «життя», як правило, забезпечується шляхом повторного використання та збільшення строку служби товарів за допомогою, наприклад, модернізації, ремонту та реконструкції, перетворення старих товарів і відходів на нові ресурси, перероблення матеріалів на вторинні ресурси. Циркулярні закупівлі допомагають замовникам забезпечувати, щоб товари чи матеріали у кінці свого строку служби були використані повторно у новому циклі.

Існують різні правові моделі організації циркулярних публічних закупівель.

1. Постачальник після використання предмета закупівлі купує його у замовника (*buy-sell back*) за конкретну ціну. Наприклад, замовник продає використані меблі виробнику, що стимулює його до відновлення, модернізації меблів або їх переробки. Цей варіант є раціональнішим по відношенню до товарів, які мають не довгий строк використання. Адже, якщо для прикладу взяти меблі, то середній строк їхнього використання становить приблизно 9–12 років [18]. За цей час зменшуються гарантії того, що учасник, який поставив товар, ще не припинив власну діяльність.

2. Продаж замовником товару після його використання третім особам (*buy-resell*). Прикладом є продаж пластику суб'єктам господарювання, які займаються його переробкою. Ця модель організації закупівель стимулює процеси переробки і є прийнятнішою, коли това-

ри перестають бути цікавими для постачальника з метою повторного його використання. Така модель може передбачати не лише продаж використаного товару, але і закупівлю послуги з його переробки. Ще у 2015 р. в Україні замовник оголосив тендер на закупівлю послуги з утилізації відсортованих матеріальних ресурсів із очікуваною оголошеною вартістю 100 тис. грн. Зазначена послуга передбачала утилізацію списаного комп'ютерного та периферійного обладнання. У тендері брали участь 13 учасників, з яких перемогла пропозиція учасника з ціною 1 грн. Згідно з договором про закупівлю вартість дорогоцінних металів після утилізації обладнання перераховується на рахунок замовнику згідно з Паспортом кінцевої переробки за закупівельними цінами на дорогоцінні метали, встановлені Державною скарбницею НБУ [19]. Тобто на сьогодні закупівлі можуть створювати нові способи використання та отримання додаткових доходів від утилізації відходів. У даному випадку відходи одних стали ресурсами для інших. Складнощами у даній моделі є правильний розрахунок витрат на утилізацію товару на етапі закупівлі ще нового продукту з використанням критерію оцінки тендерної пропозиції на основі вартості життєвого циклу товару, тобто розрахунок приблизної вартості етапу утилізації, переробки товару або його оновлення для повторного використання. Полегшити ситуацію із розрахунками витрат, пов'язаних зі збором та утилізацією предмета закупівлі, може розробка методологій розрахунку таких витрат за окремими видами товарів. Наприклад, відповідно до п. 96 Директиви ЄС 2014/24 про публічні закупівлі на рівні ЄС мають бути розроблені загальні методології розрахунку витрат життєвого циклу для певних категорій товарів або послуг. Коли такі методології будуть розроблені, вони повинні мати обов'язковий характер.

3. Замовник орієнтується на отримання послуги замість закупівлі товарів. У цьому випадку право власності на товар залишається у постачальника. Закуповується послуга або послуги з лізингу, але не сам товар. Серед прикладів слід зазначити компанії *Philips* та *Engie*, які надають послуги з освітлення аеропорту Схіпгол (Амстердам), а аеропорт сплачує лише за споживання світла. І компанія *Philips* після закінчення строку служби лампочок збирає їх

з метою подальшої переробки [20]. У 2013 р. у Бремені Департамент Сенату з охорони навколишнього середовища, будівництва та транспорту замінив наявний у власності автопарк на членство у місцевій службі зі спільного користування автомобілями (*car sharing*). До цього Департамент мав у власності 11 автомобілів, однак рівень користування ними був низьким — менше ніж три години на день. Завдяки переходу на послуги зі спільного користування автомобілями з системою онлайн бронювання, Бремен наразі має доступ до більш гнучких та ефективних шляхів транспортування, включаючи електромобілі, що дає змогу економити кошти на обслуговуванні, паркуванні тощо [13, с. 8]. У цій моделі організації циркулярних закупівель важливу роль відіграватиме етап планування закупівель, коли замовник повинен поставити питання, чи взагалі потрібна закупівля товару, чи може бути придбана саме послуга. Досить часто сам товар не потрібен, а потрібна лише функція, яку він виконує. Відбувається переорієнтація саме на потребу замовника, а не на сам товар. Даний підхід може допомогти задовольнити потреби за використання меншої кількості речей, таким чином зменшуючи вплив виробничих процесів на екологію. Оскільки кошти споживача стають залежнішими від часу використання товару, споживачів можна стимулювати до його зменшення, знижуючи таким чином екологічний вплив протягом користування. Такі процеси часто охоплюють поняття «лізингове суспільство» (*leasing society*) [20], яке є новою моделлю організації суспільства і передбачає структурні зміни у порядку використання ресурсів, зокрема перехід від лінійної до циркулярної моделі ефективного та послідовного використання ресурсів. Згідно з визначенням Європейського парламенту, лізингове суспільство характеризується новими відносинами між виробником та споживачами, які ґрунтуються на нових і сервісноорієнтованих бізнес-моделях [22]. Зміни у структурі власності у лізинговому суспільстві перекладають відповідальність за утримання, обслуговування та розпорядження товарами на виробників / продавців. Це створює стимули для виробництва більш довготривалого та ресурсоефективного товару, оптимізування його утилізації, забезпечення легшої переробки. Це сприятиме зменшенню кількості

відходів. Наприклад, замовник повертає власнику товар після використання, а не просто позбувається його. Тобто таке суспільство може стати основою для зміни підходів до закупівель для досягнення цілей циркулярної економіки.

Важливо зазначити, що всі вказані моделі не гарантують здійснення саме циркулярних закупівель. Потрібна додаткова умова, зокрема досягнення домовленості про те, що відбуватиметься після етапу використання — виконання функціонального призначення предмета закупівлі. Якщо немає відповідної домовленості та подальшого контролю, тоді такі закупівлі передбачають лише можливість закриття енергетичного чи матеріального кола у ланцюгу поставок. Наприклад, посуд, вироблений із матеріалу, який за технічними характеристиками можна після використання переробити, зокрема пластик, але це автоматично не сприяє досягненню цілей сталого розвитку, адже його можна просто позбутися після використання. Таким чином, циркулярні закупівлі автоматично не сприяють сталому розвитку. Фактично така закупівля стає циркулярною за умови підтримки цінності закупленого та мінімізації ступеня пошкодження, руйнування чи знищення, а також з моменту закінчення строку служби товару і подальших дій щодо максимізації циклу життя товару та ресурсів. Тобто у циркулярній закупівлі має бути не лише вимога щодо використання матеріалу, наприклад, шляхом переробки, але й вимога щодо подальших дій із предметом закупівлі після закінчення строку його служби або вимога щодо підтримки його цінності протягом користування (обслуговування, постачання запчастин тощо).

Під час застосування першої моделі організації циркулярних закупівель щодо продажу товару після його використання постачальнику має бути передбачено застосування так званого циркулярного критерію. Сутність цього критерію полягає у тому, що у разі повернення товару постачальнику останній надасть йому «друге життя». Тобто продаж має бути здійснено з умовою щодо подальшого використання товару. Те ж саме стосується й іншої моделі, коли замовник продає товар третій особі або заповує послугу з утилізації та переробки. Учасник при цьому має надати інформацію щодо повторного використання

або переробки, у тому числі про сторони, задіяні у цьому процесі. Тоді критерієм оцінки буде не лише ціна — додаткові бали надаватимуться учасникам, які запропонують вищий за прописаний у технічних специфікаціях рівень повторного використання [18].

Таким чином, першою важливою умовою для визначення закупівель циркулярними є необхідність застосування «циркулярного критерію», який передбачає вимоги щодо подальшого використання товару або матеріалів.

Щоби зазначений «циркулярний» критерій щодо подальших дій з товаром було дотримано, треба правильно визначити технічні специфікації на етапі його першої закупівлі. Замовнику важливо одразу передбачити вимоги до дизайну продукту, які визначатимуть можливість повторного використання компонентів, їх ремонт та удосконалення. Наприклад мають бути встановлені обов'язкові вимоги у технічних специфікаціях про те, що учасник повинен надати документи, які підтверджують, що їхній товар може бути розібраний стандартними інструментами, що уможливує повторне використання, оновлення, ремонт або переробку компонентів. Наприклад, меблі мають бути сконструйовані таким чином, щоб вони могли бути розібрані без елементів постійного скріплення (наприклад клею). Такі обов'язкові вимоги розроблені до офісних меблів із метою їх повторного використання та оновлення у Великій Британії і мають назву «Урядові закупівельні стандарти для офісних меблів», які підготовлені з метою реалізації сталих публічних закупівель і є обов'язковими для замовників, які взяли на себе зобов'язання дотримуватись цих стандартів [23]. Згідно зі стандартними специфікаціями, розробленими Європейською комісією, якщо у меблів наявні частини, які не можуть бути повторно використані, пропонується направити їх на переробку, перед цим здійснивши сортування, наприклад, на пластик, метал, текстиль, деревину та ін.

Сервісноорієнтована модель закупівель може бути охарактеризована на прикладі досвіду міста Цюрих щодо відмови від закупівлі офісного обладнання (зокрема принтерів) та зосередження на послугах від зовнішнього постачальника (щодо друку, копіювання, сканування тощо). Місто наразі сплачує лише за кількість сторінок і більше не витрачає кошти

на придбання техніки. Важливо зазначити, що технічні специфікації, які висувались до таких закупівель, передбачали: 1) споживання паперу: постачальники послуг мають використовувати лише перероблений папір і режим двостороннього та чорно-білого друку за замовчуванням; 2) передбачалося, що документи, які потребували друку, зберігаються у певному сховищі. Друк не може розпочатися, поки користувач не увійде у це сховище. Така система передбачає уникнення недбалого роздрукування, що часто навіть не забирається із принтера, і вирішує певні питання із безпеки інформації; 3) принтери мали відповідати вимогам енергозбереження, щоб мати функцію переходу на енергоощадний режим, коли ним не користуються. Така концепція передбачає переорієнтування із закупівлі малих та середніх принтерів у офіси на закупівлю декількох але великих принтерів, які б встановлювались, наприклад, у коридорах. Такий підхід у закупівлях допоміг місту значно зменшити витрати. До цього місто мало у власності 100 різних моделей принтерів, копіювальних апаратів, сканерів і факсів. За допомогою зміни підходу до закупівель вони зменшили кількість таких приладів з 5500 до 3600 тільки двох брендів та семи моделей, що мало наслідком 34 % енергоощадження. Новий підхід значно покращив навички з друку працівників, що призвело до зменшення кількості паперу та друку [24].

Отже, другою важливою умовою для визначення закупівель циркулярними є особливості технічних специфікацій.

Підґрунтям для потенційної реалізації циркулярних закупівель в Україні може бути запровадження вказаного вище інструменту для замовників, а саме: розрахунку вартості предмета закупівлі з урахуванням його життєвого циклу, який включає і витрати, пов'язані зі збором та утилізацією товару. Зазначене вже передбачено у проекті Закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо удосконалення публічних закупівель, текст законопроекту перебуває на етапі публічного обговорення [25]. Критерій оцінки життєвого циклу товару надасть більше можливостей замовникам для стратегічного використання публічних закупівель та організації циркулярних закупівель. Адже наразі застосування нецінових критеріїв має низький рівень

навіть за можливості їхнього використання згідно зі ст. 28 Закону України «Про публічні закупівлі». Так, практика органу оскарження у сфері публічних закупівель є неоднозначною і часто не на користь замовників, які намагаються застосовувати інші критерії разом з ціною. Згідно зі ст. 28 Закону України «Про публічні закупівлі», інші критерії разом з ціною застосовуються у випадку, коли закупівля має складний або спеціалізований характер. У своєму листі Міністерство економічного розвитку і торгівлі України зазначило, що Закон України «Про публічні закупівлі» не містить визначення поняття «закупівля, яка має складний або спеціалізований характер», і рекомендує замовникам обґрунтовувати застосування нецінових критеріїв [26]. Орган оскарження у сфері публічних закупівель не завжди підтримує використання замовниками інших критеріїв оцінки, ніж ціна, які потім вони не можуть довести при оскарженні таких вимог, та пояснити, у чому полягає складність закупівлі [27]. Прикладом цього є ситуація, коли іноземне підприємство оскаржило встановлені Фондом соцстраху від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України вимоги у документації конкурсних торгів на закупівлю легкових автомобілів для інвалідів. Зокрема, замовник, крім ціни, встановив такі критерії оцінки: трансмісія, витрати палива в комбінованому режимі на 100 км, подушки безпеки, кондиціонер / клімат контроль, строк гарантійного обслуговування. Іноземне підприємство, яке подало скаргу, зазначало, що легкові автомобілі, які є предметом закупівлі, не мають складного чи спеціалізованого характеру, не виробляються за окремо розробленою специфікацією, для них існує постійно діючий ринок, тому встановлення інших критеріїв, крім ціни, є незаконним. Постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель у своєму рішенні дійшла висновку, що замовник не надав пояснень та підтвердження спеціалізованого характеру предмета закупівлі, і зобов'язав Фонд соцстраху увідповіднити умови документації з вимогами Закону [28].

Таку ж позицію можна побачити й у судовій практиці. Постановою Одеського апеляційного господарського суду від 24.02.2015 у спра-

ві № 916/3799/14 було задоволено позов прокурора щодо визнання недійсним рішення комітету з конкурсних торгів замовника із закупівлі робіт з будівництва підвідного газопроводу високого тиску до населеного пункту. У документації конкурсних торгів було визначено чотири критерії оцінки пропозицій: ціна, гарантійне обслуговування, умови оплати та строк виконання. Проте, апеляційна інстанція визначила, що даний предмет закупівлі не є таким, що належить до категорії робіт складного чи спеціалізованого характеру, існує постійно діючий ринок, виконати аналогічні роботи здатна достатня кількість підприємств [29].

Така ж позиція викладена у рішенні Господарського суду Житомирської області № 906/1170/17 від 26.06.2018 про визнання недійсним протокольного рішення щодо закупівлі будівельних робіт і поточного ремонту. Зокрема, замовник встановив серед критеріїв оцінки, крім ціни, обсяг виконаних на об'єктах будівельно-монтажних робіт. І навіть наявність у замовника підтвердження про здійснення закупівлі робіт за окремо розробленою специфікацією — проектно-кошторисною документацією зі звітом експертної установи стосовно визначення складності проекту — не є достатньою умовою. Суд встановив, що виконання певних досліджень на етапі розробки проектно-кошторисної документації, на що посилався відповідач, у жодному випадку не може бути єдиною ідентифікаційною ознакою будівельних робіт щодо їхньої складності чи спеціалізованого характеру. Суд зазначив, що наявне у справі технічне завдання, яке визначає та деталізує предмет закупівлі, не містить у переліку таких робіт, які відповідно до вищезазначених законодавчих вимог, могли б бути підставою для віднесення закупівлі до такої, що має складний або спеціалізований характер [30]. Тобто фактично замовник не може застосовувати неціновий критерій, якщо не зможе довести, що предмет закупівлі має складний та спеціалізований характер. Із вищенаведених прикладів навіть такий предмет закупівлі як роботи також важко віднести до категорії «складні або спеціалізовані».

Отже, наявна практика ускладнює реалізацію не тільки циркулярних, але й сталих закупівель у цілому, вважаючи пріоритетним критерієм лише ціну. У такому випадку призначити додаткові бали, наприклад у разі закупівлі

послуг з подальшого використання меблів, учаснику, який запропонує більший та довший рівень подальшого повторного використання меблів, ніж ті, які зазначені у специфікаціях, буде неможливо. Утім, вищезгаданий законопроект про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» може вирішити дану проблему, адже у тексті ст. 29 щодо розгляду та оцінки тендерних пропозицій таке формулювання як «закупівля, яка має складний та спеціалізований характер» запропоновано вилучити.

Водночас питання запровадження циркулярних закупівель набуває стратегічного характеру, оскільки його вирішення потребує не лише уточнення формальних процедурних правил здійснення процедури закупівлі, але і зміни мислення та підходів до публічних закупівель із акцентом на пріоритетності заходів з переробки або повторного використання речей. Запровадження циркулярних закупівель в Україні потребуватиме переосмислення цілей і засобів правового регулювання відносин у сфері публічних закупівель, що переважно спрямовані на економію державних коштів.

На підставі викладеного вище можна зробити такі **висновки**:

1. Циркулярні публічні закупівлі є різновидом «зелених» публічних закупівель і спрямовані на те, щоб товари чи матеріали у кінці свого строку служби були використані повторно у новому циклі. Такі закупівлі передбачають важливу роль планування та визначення вимог до товару з метою забезпечення тривалого життєвого циклу й високого потенціалу для подальшого використання, модер-

нізації чи переробки. Найпоширенішими моделями організації циркулярних закупівель є такі: 1) постачальник після використання предмета закупівлі купує його у замовника; 2) замовник продає товар після його використання третім особам; 3) замовник орієнтується на отримання послуги замість закупівлі товарів.

2. Публічні закупівлі стають циркулярними за одночасного дотримання двох умов: 1) особливі технічні специфікації, які дають змогу використовувати товар або матеріали, з яких він вироблений, у новому циклі, наприклад можливість розібрати або переробити їх; 2) застосування «циркулярного критерію», тобто вимоги щодо подальшого використання товару або матеріалів.

3. Для запровадження циркулярних закупівель необхідно перейти від функціонального до стратегічного підходу до публічних закупівель. Доцільним видається запровадження засад планування у сферу розвитку «зелених» закупівель в Україні, зокрема шляхом установлення рекомендаційного відсотка закупівель, яких мають прагнути замовники, що відповідає практиці розробки країнами — членами ЄС національних планів здійснення «зелених» закупівель. До того ж важлива роль має належати циркулярним закупівлям. Одним із засобів поступового запровадження циркулярних закупівель в Україні є розробка типових специфікацій для певних категорій товарів, що мають високий потенціал повторного використання, продовження строку їхнього існування або переробки для зручності роботи замовників під час організації закупівель.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Earth overshoot day. Official site of Earth Overshoot Day. URL: <https://www.overshootday.org/newsroom/past-earth-overshoot-days> (дата звернення: 20.02.2019).
2. Issues and trends in Education for Sustainable Development. UNESCO. 2018. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002614/261445e.pdf> (дата звернення: 20.01.2019).
3. Why the future of consumption is circular. World Economic Forum. 2018. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/future-consumption-circular-economy-sustainable> (дата звернення: 20.12.2018).
4. Plastic recycling: Why are 99.75% of coffee cups not recycled? *BBC News: Science & Environment*. 17.04.2018. URL: <https://www.bbc.com/news/science-environment-43739043> (дата звернення: 22.01.2019).
5. McDowall W., Geng Y.-J., Huang B., Bartekova E., Bleischwitz R., Turkeli S., Kemp R., Domenech T. Circular Economy Policies in China and Europe. *Journal of Industrial Ecology*. 2017. Vol. 21, No. 3. P. 651—661. <https://doi.org/10.1111/jiec.12597>
6. What is a circular economy? Waste & Resource Action Programme — UK (WRAP). URL: <http://www.wrap.org.uk/about-us/about/wrap-and-circular-economy> (дата звернення: 12.10.2018).

7. Closing the loop — An EU action plan for the Circular Economy: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions COM/2015/0614 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614> (дата звернення: 15.10.2018).
8. Public procurement as a tool for promoting more sustainable consumption and production patterns: Sustainable development. United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2008. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/no5.pdf> (дата звернення: 11.09.2018).
9. The role of public procurement policy in driving industrial development. United Nations Industrial Organization. 2017. URL: https://www.unido.org/sites/default/files/2017-07/WP_8_FINAL_0.pdf (дата звернення: 15.10.2018).
10. Реформа державних закупівель. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: [http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=Reforma DerzhavnikhZakupivel](http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=Reforma%20DerzhavnikhZakupivel) (дата звернення: 25.02.2019).
11. На державній голці: який бізнес залежить від держзакупівель? *YouControl*: Аналітична система для ділової розвідки та перевірки контрагентів України. URL: <https://youcontrol.com.ua/news/na-derzhavniy-holtsiyakuu-biznes-zalezhyt-vid-derzhzakupivel/> (дата звернення: 19.01.2019).
12. Circular Procurement. Best Practice report. Sustainable Public Procurement Regions. 2017. URL: http://www.sppregions.eu/fileadmin/user_upload/Resources/Circular_Procurement_Best_Practice_Report.pdf (дата звернення: 18.10.2018).
13. Public Procurement for a Circular Economy. Good Practice and Guidance. European Commission. 2017. URL: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf (дата звернення: 18.10.2018).
14. Circular Public Procurement in the Nordic Countries. Nordic Council of Ministers. 2017. URL: <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1092366/FULLTEXT01.pdf> (дата звернення: 19.10.2018).
15. Amsterdam region aims for 50% Circular Public Procurement. Amsterdam Smart City. 25.07.2018. URL: <https://amsterdamsmartcity.com/posts/amsterdam-region-aims-for-50-circular-public-proc> (дата звернення: 20.10.2018).
16. Witjes S., Lozano R. Towards a more Circular Economy: Proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. *Resources, Conservation and Recycling*. 2016. Vol. 112. P. 37–44. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2016.04.015>
17. European Commission 2011. Buying green! (3rd edition). URL: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf> (дата звернення: 08.09.2018).
18. EU Green Public Procurement criteria for Furniture. Commission Staff Working Document. 2018. URL: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/furniture_gpp.pdf (дата звернення: 01.02.2019).
19. Оголошення про закупівлю «Послуга з утилізування відсортованих матеріальних ресурсів». Prozorro: публічні закупівлі. URL: https://prozorro.gov.ua/tender-UA-2015-07-20-000058?fbclid=IwAR27UwiB6QahPV8N_DFVGLR7iZ95wXW1BjyHzaGEa7R4Kx1Lzz-zd_aFc47 (дата звернення: 15.02.2019).
20. Roadmap: Circular Public Procurement. Circular Europe Network. URL: <http://www.circular-europe-network.eu/library/thematic-guidance-material/roadmap-circular-public-procurement/#1524830810649-fa04a1ba-8461> (дата звернення: 01.10.2018).
21. Turlee L. Moving Towards Performance-Based Specifications in Public Procurement. International Institute for Sustainable Development. 2013. URL: https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/specs_public_procurement.pdf (дата звернення: 03.10.2018).
22. Leasing Society. European Parliament. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI_ET\(2012\)492460_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI_ET(2012)492460_EN.pdf) (дата звернення: 18.01.2019).
23. Procurers' note: applying the Government Buying Standard for office furniture. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/341463/Furniture_GBS_Procurers_note_1407.pdf (дата звернення: 23.01.2019).
24. Purchasing copy, printing and scanning services in Zurich. *GPP in practice*. Iss. No. 53. 2015. URL: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue53_Case_Study108_zurich_output_management.pdf (дата звернення: 14.09.2018).
25. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель. URL: https://docs.google.com/document/d/100S-Q13XkedCY70vZBGQ5qhkN-_z7tliB9AxV98dptA/edit?fbclid=IwAR1HCdpGc8k8Cz33KIPXAKLctkbMG1A0FvXH2RXmANAI8J1Ju6xOZ10Xy1E (дата звернення: 11.02.2019).
26. Щодо застосування нецінових критеріїв оцінки. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Files/Download?id=b34f12cd-4a73-4226-a5de-30bbcd8fa5ff> (дата звернення: 01.02.2019).
27. Дуброва Я. Застосування нецінових критеріїв оцінки: поради Мінекономрозвитку. *iFactor*. 2018. № 41. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/bb/2018/november/issue-41/article-40400.html?exp=true&utm_expid=.7YZnTvPwQKWpt2v10yesRw.1&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.ru%2F (дата звернення: 11.02.2019).
28. Рішення № 1040-р/пк-ск від 01.10.2012. Постійно діюча адміністративна колегія Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=90138&schema=main> (дата звернення: 17.01.2019).

29. Справа № 916/3799/14 від 24.02.2015 про визнання недійсним рішення комітету з конкурсних торгів та договору про закупівлю. Одеський апеляційний господарський суд. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42885012> (дата звернення: 17.01.2019).
30. Справа № 906/1170/17 від 26.06.2018 про визнання недійсним протокольного рішення та прийняття рішення про намір укласти договір, визнання недійсним договору про закупівлю робіт за бюджетні кошти. Господарський суд Житомирської області. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72595163> (дата звернення: 17.01.2019).

Надійшла 24.02.2019

REFERENCES

1. Earth overshoot day. Official site of Earth Overshoot Day. URL: <https://www.overshootday.org/newsroom/past-earth-overshoot-days>
2. Issues and trends in Education for Sustainable Development. UNESCO. 2018. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002614/261445e.pdf>
3. Why the future of consumption is circular. World Economic Forum. 2018. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2018/01/future-consumption-circular-economy-sustainable>
4. Plastic recycling: Why are 99.75% of coffee cups not recycled? *BBC News: Science & Environment*. 17.04.2018. URL: <https://www.bbc.com/news/science-environment-43739043>
5. McDowall W., Geng Y-J., Huang B., Bartekova E., Bleischwitz R., Turkeli S., Kemp R., Domenech T. Circular Economy Policies in China and Europe. *Journal of Industrial Ecology*. 2017. Vol. 21. No. 3. P. 651-661. <https://doi.org/10.1111/jiec.12597>
6. What is a circular economy? Waste & Resource Action Programme — UK (WRAP). URL: <http://www.wrap.org.uk/about-us/about/wrap-and-circular-economy>
7. Closing the loop — An EU action plan for the Circular Economy: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions COM/2015/0614 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>
8. Public procurement as a tool for promoting more sustainable consumption and production patterns: Sustainable development. United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2008. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/no5.pdf>
9. The role of public procurement policy in driving industrial development. United Nations Industrial Organization. 2017. URL: https://www.unido.org/sites/default/files/2017-07/WP_8_FINAL_0.pdf
10. Reforma derzhavnykh zakupivel. Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38c083f3-2571-466a-9583-3b43c2804ad9&title=ReformaDerzhavnykhZakupivel> [in Ukrainian].
11. Na derzhavniy holtsi: yakyy biznes zalezhyt vid derzhzakupivel? YouControl: Analitychna systema dlia dilovoi rozvidky ta perevirky kontrahentiv Ukrainy. URL: <https://youcontrol.com.ua/news/na-derzhavniy-holtsiyakyy-biznes-zalezhyt-vid-derzhzakupivel/> [in Ukrainian].
12. Circular Procurement. Best Practice report. Sustainable Public Procurement Regions. 2017. URL: http://www.sppregions.eu/fileadmin/user_upload/Resources/Circular_Procurement_Best_Practice_Report.pdf
13. Public Procurement for a Circular Economy. Good Practice and Guidance. European Commission. 2017. URL: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf
14. Circular Public Procurement in the Nordic Countries. Nordic Council of Ministers. 2017. URL: <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1092366/FULLTEXT01.pdf>
15. Amsterdam region aims for 50% Circular Public Procurement. Amsterdam Smart City. 25.07.2018. URL: <https://amsterdamsmartcity.com/posts/amsterdam-region-aims-for-50-circular-public-proc>
16. Witjes S., Lozano R. Towards a more Circular Economy: Proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. *Resources, Conservation and Recycling*. 2016. Vol. 112. P. 37-44. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2016.04.015>.
17. European Commission 2011. Buying green! (3rd edition). URL: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf>
18. EU Green Public Procurement criteria for Furniture. Commission Staff Working Document. 2018. URL: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/furniture_gpp.pdf
19. Oholoshennia pro zakupivliu "Posluha z utylizuvannia vidsortovanykh materialnykh resursiv". Prozorro: publichni zakupivli. URL: https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2015-07-20-000058?fbclid=IwAR27UwiB6QahPV8N_DFVGLR7iZ95wXW1BjpyHzaGEa7R4Kx1Lzz-zd_aFc47 [in Ukrainian].
20. Roadmap: Circular Public Procurement. Circular Europe Network. URL: <http://www.circular-europe-network.eu/library/thematic-guidance-material/roadmap-circular-public-procurement/#1524830810649-fa04a1ba-8461>
21. Turlee L. Moving Towards Performance-Based Specifications in Public Procurement. International Institute for Sustainable Development. 2013. URL: https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/specs_public_procurement.pdf

22. Leasing Society. European Parliament. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI_ET\(2012\)492460_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/492460/IPOL-ENVI_ET(2012)492460_EN.pdf)
23. Procurers' note: applying the Government Buying Standard for office furniture. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/341463/Furniture_GBS_Procurers_note_1407.pdf
24. Purchasing copy, printing and scanning services in Zurich. *GPP in practice*. Iss. No. 53. 2015. URL: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue53_Case_Study108_zurich_output_management.pdf
25. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro publichni zakupivli" ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia publichnykh zakupivel. URL: https://docs.google.com/document/d/1O0S-Q13XkedCY70vZBGQ5qhkN-_z7tliB9AxB98dptA/edit?fbclid=IwAR1HCdpGc8k8Cz33KIPXAKLctkbMG1A0FvXH2RXmANAI8J1Jy6xOZ10Xy1E [in Ukrainian].
26. Shchodo zastosuvannia netsinovykh kryteriiv otsinky. Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy. URL: <http://www.me.gov.ua/Files/Download?id=b34f12cd-4a73-4226-a5de-30bbcd8fa5ff> [in Ukrainian].
27. Dubrova Ya. Zastosuvannia netsinovykh kryteriiv otsinky: porady Minekonomrozvytku. *iFactor*. 2018. No. 41. URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/bb/2018/november/issue-41/article-40400.html?exp=true&utm_expid=.7YZnTvPwQKWpt2v10yesRw.1&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.ru%2F [in Ukrainian].
28. Rishennia No. 1040-r/pk-sk vid 01.10.2012. Postiino diiucha administratyvna kolehiia Antymonopolnoho komitetu Ukrainy z rozghliadu skarh pro porushennia zakonodavstva u sferi derzhavnykh zakupivel. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=90138&schema=main> [in Ukrainian].
29. Sprava No. 916/3799/14 vid 24.02.2015 pro vyznannia nediisnym rishennia komitetu z konkursnykh torhiv ta dohovoru pro zakupivliu. Odeskyi apeliatsiinyi hospodarskyi sud. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42885012> [in Ukrainian].
30. Sprava No. 906/1170/17 vid 26.06.2018 pro vyznannia nediisnym protokolnoho rishennia ta pryiniattia rishennia pro namir uklasty dohovir, vyznannia nediisnym dohovoru pro zakupivliu robot za biudzhetni koshty. Hospodarskyi sud Zhytomyrskoi oblasti. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72595163> [in Ukrainian].

Received 24.02.2019

В.К. Малолитнева

Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, г. Киев, Украина

ЦИРКУЛЯРНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ КАК СПОСОБ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Исследован один из видов «зеленых» публичных закупок — циркулярные закупки, основанные на принципах циркулярной экономики. Их цель — обеспечение возможности того, чтобы товары или материалы, из которых они произведены, в конце своего срока службы были использованы повторно в новом цикле. Рассмотрены основные правовые модели организации таких закупок и выявлены условия, при которых закупки становятся циркулярными и способствуют достижению устойчивого развития, в частности — наличие требований к разработке дизайна предмета закупки, то есть особых технических спецификаций, позволяющих использовать товар или материалы в новом цикле. Обоснована необходимость применения «циркулярного критерия», который предусматривает требования относительно дальнейшего использования товара или материалов. Предложены возможные пути введения циркулярных публичных закупок в национальную систему публичных закупок.

Ключевые слова: публичные закупки, «зеленые» публичные закупки, циркулярные публичные закупки, циркулярная экономика, устойчивое развитие.

V.K. Malolitneva

Institute of Economic and Legal Researches of the NAS of Ukraine, Kyiv, Ukraine

orcid.org/0000-0001-9678-1750

CIRCULAR PUBLIC PROCUREMENT AS A TOOL IN ACHIEVING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

Public procurement is one of the market-based instrument that could be used to achieve objectives of circular economy. The article is dedicated to circular public procurement which constitutes the special kind of "green" public procurement. Such procurement should play an important role in achieving the Sustainable Development Goals 2030, in particular Goal 12 — responsible consumption and production, which amongst the objectives determines the development of sustainable public procurement. The aim of circular procurement is to ensure that goods or materials at the end of their service life are reused in a new cycle. The author gives special consideration to the circular procurement models and the conditions under which procurement becomes circular and contributes to the achievement of sustainable development, in particular, the requirements for the design of the product, that is, technical specifications that allow the use of the product or materials in the new cycle (designed for durability, reparability and recycling), and the "circular criterion",

that is, the requirements for the further processing of the product or materials after use. It should be noted that there is a tendency to make public procurement "green" in Ukraine which is mostly stipulated by the obligations under the EU-Ukraine Association Agreement. However, the progress in this direction is quite slow, because Ukraine perceives public procurement mostly as a tool for efficient use of state funds but not achieving the goals of various policies, including environmental protection and developing the circular economy. The present paper gives special consideration to the EU experience in the changing its conventional approach to procurement, which is based not on the model of sales of goods, but on the service-oriented model. The paper identifies that this experience and approach to public procurement could be valuable for Ukraine. It suggests potential ways to improve Ukraine's legislation on the means for implementation environmental policy objectives within circular public procurement system in the context of the EU-Ukraine Association Agreement.

Keywords: public procurement, "green" public procurement, circular public procurement, circular economy, sustainable development.