

УДК 346.546

DOI: <http://dx.doi.org/10.18524/2411-2054.2019.36.184865>

В. К. Малолітнева, канд. юрид. наук, учений секретар
Інститут економіко-правових досліджень НАН України
Бульвар Тараса Шевченка, 60, Київ, 01032, Україна
e-mail: vestamalolitneva@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9678-1750

РОЛЬ СОЦІАЛЬНО ВІДПОВІДАЛЬНИХ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАЙНЯТОСТІ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Стаття присвячена визначенню напрямів розширення можливостей працевлаштування осіб, у першу чергу, внутрішньо переміщених осіб, за допомогою публічних закупівель. Враховуючи відсутність стратегічного підходу до публічних закупівель, в Україні, детально розглянуто досвід таких країн-членів ЄС, як Великобританія, Швеція, Німеччина та Нідерланди, що активно використовують закупівлі в якості правового засобу вирішення певних соціальних питань, зокрема забезпечення зайнятості осіб, які мають проблеми із працевлаштуванням. Приділено окрему увагу застосуванню замовниками у соціально відповідальних публічних закупівлях у Великобританії вимог щодо «переваг закупівлі саме для громади» як вимоги, що має відношення до працевлаштування та навчання працівників. Проведено аналіз правових норм, на основі яких можна здійснювати соціально відповідальні закупівлі з метою працевлаштування, у тому числі відповідно до взятих Україною міжнародних зобов'язань згідно з Угодою про асоціацію з ЄС. Автор акцентує увагу на справах Суду ЄС, який дозволяє застосовувати вимоги із працевлаштування осіб, які тривалий час є безробітними, втім за обов'язкового дотримання принципу недискримінації. Розроблено нові способи застосування соціальних вимог у закупівлях з метою інтеграції або реінтеграції осіб на ринок праці. Визначено, що вимоги з працевлаштування можуть підлягати оцінці під час прийняття рішення замовником про присудження договору про закупівлю; або вимоги зазначаються як умови договору у частині визначення порядку його виконання. Доведено доцільність проведення оцінки позитивного (соціального, економічного та екологічного) ефекту публічних закупівель на національному та місцевому рівнях.

Ключові слова: публічні закупівлі, соціально відповідальні публічні закупівлі, внутрішньо переміщені особи, зайнятість, Угода про асоціацію з ЄС.

Постановка проблеми. Відповідно до Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 р. зайнятість є однією з основних проблем, що постають перед внутрішньо переміщеними особами (далі – ВПО) [1]. Згідно зі Звітом Національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами станом на березень 2019 р. працевлаштованими були 48% ВПО. Серед опитуваних ВПО частка економічно активного населення становила 54%, з них 48% працевлаштованих респондентів та 6% опитаних ВПО, які наразі шукають роботу і готові розпочати виконання обов'язків протягом двох тижнів [2]. 36% ВПО, які шукають роботу, залишалися безробітними від одного до чотирьох років, 13% були безробітними понад чотири роки. 90% ВПО, які шукають роботу, повідомили, що стикались зі складнощами, серед яких найбільша проблема полягає у відсутності вакансій. 82% опитаних вважають безпосереднє працевлаштування як найбільш ефективний засіб підтримки. У вказаній вище Стратегії для вирішення питання конкурентоспроможності ВПО на ринку праці зазначено необхідність розширення можливостей працевлаштування ВПО та забезпечення професійної перепідготовки і підвищення кваліфікації. Одним із правових засобів активізації сприяння зайнятості ВПО можуть виступати соціально відповідальні закупівлі, які включають різні цілі, серед яких у окрему групу виділяють можливості з працевлаштування різних груп населення, зокрема молоді, осіб, які є безробітними тривалий час, людей з мало захищених груп населення.

ня (мігрантів, представників етнічних меншин тощо), людей з обмеженими можливостями [3]. Вимоги щодо працевлаштування у публічних закупівлях можуть розглядатись як заходи, які скорочують час людей для виходу на ринок праці на прийнятних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні обсяги публічних закупівель є значними – майже 13% ВВП [4], у той же час роль державного сектора економіки як роботодавця для вразливих груп населення, до яких слід віднести ВПО, применшується. Існує потреба використовувати публічні закупівлі як правовий засіб активізації ринку праці з метою працевлаштування людей, зокрема ВПО. На сьогодні не існує зв'язку між публічними закупівлями та стратегіями розвитку громад. Публічні закупівлі до сих пір розглядаються як щось окреме від програм соціально-економічного розвитку та прийняття політичних рішень як на місцевому, так і національному рівнях. В Україні даному питанню не приділяється увага як на практиці, так і у науковій літературі. Серед вітчизняних авторів слід відзначити наукову роботу Г. Герасименко, присвячену соціально відповідальним закупівлям [5, с. 5-13], втім дослідження не охоплює питання ролі публічних закупівель у забезпеченні зайнятості.

Мета статті. Основна мета даної статті полягає у визначенні напрямів розширення можливостей працевлаштування осіб, у першу чергу, внутрішньо переміщених осіб, за допомогою публічних закупівель шляхом розробки нових способів застосування соціальних вимог у закупівлях з метою інтеграції або реінтеграції осіб на ринок праці. Для досягнення даної мети буде проаналізовано досвід країн-членів ЄС, які активно використовують публічні закупівлі для вирішення соціальних проблем.

Виклад основного матеріалу. Згідно з міжнародним досвідом, переважно державний сектор економіки акцентує увагу на безпосередніх перевагах для громади від здійснення публічних закупівель, однак і серед приватного сектору прослідковуються такі тенденції, зокрема серед суб'єктів господарювання, які беруть відповідальність за свій вплив на суспільство відповідно до політики корпоративної соціальної відповідальності, двигуном якої є воля самих компаній, що вбачають у ній шлях до посилення власної конкурентоспроможності [6, с. 142]. 49% замовників у європейських країнах, включаючи Князівство Ліхтенштейн, Ісландію та Королівство Норвегія, визнають соціальні вимоги в якості важливого аспекту публічних закупівель. З них, 32% включають до закупівель вимоги саме з працевлаштування. Підтримка від громадян країн Європейського Союзу (далі – ЄС) є також досить високою, адже 88 % опитуваних зазначили, що соціальні вимоги мають враховуватись у публічних закупівлях, навіть, якщо вони є дорожчими [7, с. 11].

Однією з найбільш активних країн ЄС, які використовують закупівлі для підтримки інклюзивного ринку праці виступає Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії (далі – Великобританія), у якому ще у 2012 р. було прийнято акт про соціальну цінність, дія якого спрямована на замовників під час здійснення ними публічних закупівель послуг [8]. Цей акт встановлює вимогу до замовників аналізувати ще до початку самої закупівельної процедури, як закупівля може покращити соціальний, екологічний та економічний розвиток відповідної території. У Керівництві щодо застосування положень даного акту визначено потенційні переваги, які може отримати замовник. Наприклад, серед соціальних переваг відмічено працевлаштування різних груп населення для виконання функцій, для яких здійснюються закупівлі, наприклад, ветеранів; підвищення навичок працівників. Серед економічних переваг відзначено створення робочих місць та працевлаштування людей з місцевих громад або осіб з вразливих груп населення.

Цікавим виступає акцент у Великобританії на можливості розвитку та удосконалення навичок працівників за допомогою публічних закупівель. Публічні закупівлі вартістю 10 і більше млн фунтів зі строком 12 або більше місяців, мають обов'язково передбачати проходження стажування, навчання, розвиток навичок працівників. У таких закупівлях у разі пов'язаності даних вимог з предметом закупівлі, замовники, які охоплюються правилами, мають включати у тендерну документацію вимогу до учасника щодо підтвер-

дження їхніх намірів розвивати або інвестувати у навички під час виконання договору про закупівлю, зокрема намірів про створення навчальних програм або стажувань [9].

Також у Великобританії застосовується збалансована система показників, яку мають використовувати визначені у законодавстві замовники під час закупівель будівельних робіт, інфраструктурних проектів і внесення капітальних інвестицій вартістю понад 10 млн фунтів. Такі вимоги були розроблені з метою максимізації ефективності використання грошей платників податків через публічні закупівлі шляхом врахування цілей різних політик, таких як соціальна та екологічна. Дана система дозволяє замовникам враховувати такий критерій як збалансованість ціни з соціальними та економічними аспектами. Використовуючи цей метод, замовники можуть інтегрувати у публічні закупівлі такі пріоритети державної політики, як розвиток навичок робочої сили, малого бізнесу та забезпечення сталого розвитку. Кожне відомство має розробити збалансовану систему для закупівлі, яка має бути оприлюднена разом із тендерною документацією. Таким чином, у Великобританії встановлюється прямий зв'язок між ціллю забезпечити економічне зростання у країні та врахуванням соціальних і екологічних аспектів. Усі важливі проекти та програми мають бути предметом всебічної оцінки, щоб гарантувати, що державні кошти витрачаються на діяльність, яка має найбільші вигоди для суспільства [10]. Не зважаючи на те, що через обмеженість бюджетних ресурсів державні замовники змушені ставити на перший план їхню економію, найкращий результат у закупівлях повинен досягатись шляхом оцінки витрат всього життєвого циклу товару, ніж просто початкової ціни. Досягнення найкращого результату означає збереження оптимального співвідношення якості за найменші витрати за весь час експлуатації товарів та послуг – від придбання до кінця його існування. У таких закупівлях мова йде більше про вплив та наслідки від прийнятих закупівельних рішень, ніж про закупівлю конкретних товарів та послуг.

У цьому контексті було розроблено модельну систему збалансованих показників, що визначає основні напрями стратегічної політики та фактори успіху закупівлі. Інтеграція даної системи допоможе досягти максимального позитивного впливу закупівель. Замовники мають розглядати у кожному випадку окремо, чи ці напрями є актуальними для їхніх закупівель. До таких стратегічних напрямів, які мають бути розглянуті для включення у закупівлі, відносяться витрати (оцінка витрат має ґрунтуватись на основі всього життєвого циклу предмету закупівлі), ланцюг поставок (передбачає оцінку можливостей участі у закупівлях малих та середніх підприємств), охорона навколишнього середовища, здоров'я та безпека, загальні переваги та вплив такої закупівлі, а також працевлаштування і навички працівників. І серед потенційних показників для вимірювання впливу таких вимог у межах вказаних напрямів за результатами виконання договору про закупівлю вказано кількість робочих місць саме у Великобританії, створених за результатами закупівлі, кількість осіб з відповідних цільових груп для працевлаштування, а також час, витрачений на навчання працівників. І хоча деякі автори вважають таке положення дискримінаційним по відношенню до зарубіжних учасників [11], воно все одно реалізується у Великобританії.

Такий підхід у Великобританії було вдало застосовано у ключових проектах, включаючи проведення Олімпійських ігор у 2012 р., під час яких було встановлено мету залучити не менше 7% від усієї робочої сили, задіяної у роботах, з числа осіб, які попередньо були безробітними. У підсумку було досягнуто показник більше 12%. Це стосується також професійного навчання та стажування: мета – 350, досягнуто – 428 осіб [12].

У зарубіжних країнах значну роль у використанні публічних закупівель для працевлаштування виконують саме місцеві органи влади. Так, у британському місті Бірмінгем було розроблено Стратегію сталого розвитку міста до 2026 р., у якій серед провідних змін, завдяки яким планується здійснити значний прогрес у розвитку міста, визначено посилення ролі публічних закупівель у питаннях працевлаштування. У Стратегії зазначено, що місцева рада Бірмінгему забезпечить, щоб закупівлі були спрямовані на підтримку місцевої економіки шляхом врахування екологічних та соціальних аспектів [13].

Ще у 2010 р. місцева рада Бірмінгему затвердила нові правила щодо використання закупівель місцевої ради для досягнення результатів у сфері працевлаштування та розвитку навичок працівників. Цим самим місто вжило істотні заходи для забезпечення більшого доступу до робочих місць та можливостей для навчання для місцевого населення, у першу чергу тих, хто має проблеми з працевлаштуванням. Дані правила передбачають обов'язок замовника розглядати на кожному етапі закупівельного процесу оцінку доцільності включення вимог щодо працевлаштування та навчання. Зазначено, що у разі закупівлі нових послуг або робіт за рамковими угодами або з річною вартістю більше ніж 1 млн. фунтів включення до договору про закупівлю положень про працевлаштування та навчання має обов'язково розглядатися під час планування закупівлі. Наприклад, на будівництво бібліотеки у Бірмінгемі було виділено 193 млн фунтів. У цих закупівлях було передбачено вимоги щодо працевлаштування та навчання, що мало результатом 306 робочих місць для жителів Бірмінгему, включаючи 82 стажера. У Бірмінгемі вважається, що реалізація даних положень у закупівлях має довгостроковий результат, що полягає у скороченні витрат місцевої ради на житло та податкові пільги, збільшення витрат тих, хто працевлаштувався для підтримки економіки Бірмінгема [14].

У Шотландії ще з 2008 р. широко застосовуються вимоги щодо «переваг закупівлі безпосередньо для громади» (community benefit) як вимоги, що має відношення до працевлаштування та навчання працівників; наявність можливостей для субпідряду, тобто забезпечення участі малих та середніх суб'єктів господарювання; або які якимось іншим чином покращують економічний, соціальний або екологічний добробут відповідної території шляхом доповнення основної мети закупівлі. Замовники повинні розглядати можливість включення вимог щодо «переваг для громади» для всіх закупівель, які за вартістю дорівнюють або перевищують 4 млн фунтів. Замовник має в оголошенні про закупівлю зазначити опис вимог щодо «переваг для громади», які плануються включити до договору про закупівлю, і у випадку, коли він вирішує їх не включати до своєї закупівлі, має зазначити причину [15]. Згідно з наявними дослідженнями лише за період з 2009 р. по 2014 р. у Шотландії 2/3 замовників використовували вимоги щодо «переваг для громади». За результатами закупівель більше 1 тис. особам з пріоритетних груп населення було забезпечено зайнятість. Кожний замовник визначав для себе свою пріоритетну групу, але переважно це були безробітні особи та молоді люди, які шукають роботу. Більше ніж 6700 осіб з пріоритетних груп пройшли навчання [16].

Деякі дослідження у Шотландії довели, що положення про працевлаштування та навчання працівників можуть використовуватись майже у всіх договорах про закупівлю. Якщо застосовувати їх правильно, то вони можуть допомогти місцевим радам вирішувати соціальні питання, сприяти досягненню цілого ряду місцевих та національних пріоритетів і зменшити довгострокові витрати. Такі положення не збільшують вартість закупівель, а їх включення гарантує, що місцева влада отримує соціальні вигоди, які б вона не отримала іншим чином [17].

В Уельсі також активно застосовуються вимоги щодо «переваг закупівлі саме для громади». Зокрема, було розроблено критерії оцінювання для визначення того, як закупівля позитивно вплинула на економіку Уельсу. Серед прикладів питань, які можна поставити учаснику закупівлі для визначення її впливу: 1) чи учасник знаходиться в Уельсі?; 2) яка вартість закупівлі?; 3) скільки витратили суб'єкти господарювання, що знаходяться в Уельсі, під час поставки товарів, надання послуг, виконання робіт; 4) вартість закупівлі, що стосується працевлаштування та навчання; 5) скільки було витрачено на людей, що проживають в Уельсі, і які були працевлаштовані за результатом закупівлі? [18].

Королівство Швеція наразі також активно використовує закупівлі, зокрема для працевлаштування мігрантів, вирішення проблем, спричинених значним потоком біженців. Шведське місто Гетеборг реалізує окрему політику з соціальних публічних закупівель, яка наголошує на соціальній інтеграції, створенні нових робочих місць та чесних умовах праці. Така політика передбачає за мету оцінювати, чи є можливим включати вимо-

ги щодо працевлаштування під час закупівлі робіт, щоб забезпечити людям, які мають проблеми із працевлаштуванням, зайнятість. У 2013 р. місто ініціювало пілотний проєкт з метою запровадження соціальної сталості у місті, відповідно до якого 50% всіх закупівель повинні були включати соціальні вимоги щодо працевлаштування. Метою даного проєкту виступала також розробка моделі роботи міста з вимогами про працевлаштування, які найчастіше зустрічались у закупівлях саме робіт і надавали пріоритет таким групам населення, як мігранти, молодь та інваліди. Встановлено, що більш доцільно наймати таких працівників за строковими трудовими договорами [19]. Так, одна муніципальна компанія міста, яка активно працювала з вимогами щодо працевлаштування, під час закупівлі послуг з прибирання у відповідному районі міста встановлювала вимогу, щоб 7 з 10 прибиральників були працевлаштовані з осіб, які проживають (є орендарами) у даному районі. У цей проєкт було залучено декілька суб'єктів: 1) сама муніципальна компанія, яка виступає замовником; 2) учасник-клінінгова компанія, який переміг у закупівлі; 3) самі жителі району, які користуються послугами; 4) служба зайнятості. За результатами даної закупівлі 7 осіб, яких було працевлаштовано, проживали у даному районі, у якому був зафіксований найбільший рівень бідності та найменший рівень зайнятості. І саме муніципальна компанія-замовник була управляючою близько 1500 квартир у цьому районі. Не зважаючи на встановлення вимог щодо працевлаштування, ціна закупівлі не стала дорожчою у порівнянні з попередньою закупівлею, при цьому загальний ефект був позитивним. Як зазначила сама компанія-замовник, хоч вони і не забезпечили зайнятість значній кількості осіб, вони розробили модель, яку можна застосовувати у інших районах міста. У 2016 р. муніципальна компанія запропонувала 30 особам працевлаштування [20].

Також провідною країною, яка активно використовує публічні закупівлі з метою вирішення соціальних питань, зокрема проблем зайнятості, виступає Королівство Нідерландів (далі – Нідерланди). Цікавою є практика застосування показника соціального повернення на інвестовані кошти (Social Return on Investment, SROI). Аналіз SROI – це підхід, який дозволяє вимірювати цінності в широкому сенсі слова і враховує соціальні, екологічні та економічні витрати та вигоди. Метод SROI дозволяє проаналізувати зміни, істотні для ключових стейкхолдерів (окремих осіб чи організацій, які їх здійснюють і для яких вони впроваджуються, а також представити їх у вартісному вираженні [21, с. 145]. У Нідерландах впровадження SROI у публічних закупівлях використовується для забезпечення зайнятості осіб, які мають проблеми із працевлаштуванням, і передбачає, щоб замовники значних за обсягом закупівель досягали соціального повернення на інвестовані кошти. Це означає, що замовник використовує 5% бюджету закупівлі для допомоги людям, які мають проблеми із працевлаштуванням шляхом надання роботи таким особам або пропозиції щодо навчання з метою спрощення шляхів у пошуку роботи [22].

У місті Гельсінкі планується у межах проєкту ЄС провести не менше 10 закупівель із критеріями зайнятості. Ці закупівлі загалом створюватимуть щонайменше 100 можливостей працевлаштування [23].

Таким чином, країни-члени ЄС активно застосовують публічні закупівлі для сприяння активізації зайнятості відповідних груп населення.

Для використання публічних закупівель з метою активізації сприяння зайнятості ВПО в Україні важливо проаналізувати правові норми, на основі яких можна здійснювати такі закупівлі. По-перше, реалізація таких цілей у закупівлях має відповідати міжнародним зобов'язанням, які взяла на себе Україна відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС. У Стратегії Європа 2020 однією з цілей виступає сприяння високої зайнятості. Значну роль у її досягненні відведено саме публічним закупівлям. Нові Директиви ЄС з публічних закупівель 2014 р. зробили спробу у окремих аспектах поєднати або «приирити» основну ціль розвитку внутрішнього ринку зі стратегічними соціальними цілями, наприклад сприяння соціальній інтеграції, які не завжди мають прямий економічний ефект для замовників. Директиви дозволяють, і у певних випадках встановлюють

обов'язок, включати соціальні аспекти у етапи закупівельного процесу. Згідно з правом ЄС вимоги, які стосуються працевлаштування та навичок можуть використовуватись в якості критерію оцінки пропозиції за наступних умов: 1) якщо про це зазначено в оголошенні про закупівлю та у тендерній документації, вони є прозорими та не дискримінаційними і є пов'язаними з предметом про закупівлю. Тобто включати вимоги щодо «переваг для громади» та «працевлаштування і навчання» за умови, що це не призводить до дискримінації не місцевих учасників, наприклад, шляхом вимоги щодо наявності знань притаманних саме місцевому ринку праці, використовувати лише місцеві матеріали тощо; 2) соціальні вимоги, що стосуються цілей політики замовника, дозволяються. Такі вимоги не повинні мати економічну вигоду саме для замовника, вони можуть приносити користь більш широкому колу осіб, наприклад, громаді; 3) усі вимоги можна перевірити та виміряти.

Цікавою з даних питань є практика Суду ЄС. Наприклад, у справі Суду ЄС *Beentjes* Суд встановив, що умова щодо залучення до виконання робіт за договором про закупівлю осіб, які тривалий час не є працевлаштованими, відповідає Директивам ЄС, якщо вона не має прямого чи непрямого дискримінаційного ефекту для учасників з інших країн-членів ЄС. Про таку умову має бути зазначено в оголошенні про закупівлю. Дана справа стосувалась закупівлі робіт, у якій встановлювалась вимога, щоб учасники наймали певну кількість осіб, які тривалий час не є працевлаштованими. Директива із закупівель, яка діяла на той час чітко не передбачала можливість брати до уваги соціальні аспекти. Учасник-позивач запропонував найбільш вигідну пропозицію з позиції ціни, втім оскільки він не відповідав вимозі щодо зайнятості осіб, переможцем було визнано іншого учасника. Суд встановив, що включення такої вимоги може порушувати заборону дискримінації на основі національної ознаки, лише за умови, коли це стає явним, що її можуть задовольнити тільки національні учасники, або коли учасникам з інших країн-членів ЄС буде важко її задовольнити [24].

У справі Суду ЄС *Commission v. France (Nord-Pas-de-Calais)* Суд зазначив, що відповідно до Директиви про закупівлі, яка діяла на той момент, критерієм оцінки пропозиції виступає або тільки ціна, або найбільш економічно вигідна пропозиція, яка може включати крім ціни різні аспекти, наприклад, технічні переваги, експлуатаційні витрати тощо. Це положення не виключає будь-якої можливості замовників використовувати в якості критерію умову, пов'язану з кампанією проти безробіття, за умови, що вона відповідає всім основним принципам Співтовариства, зокрема принципу недискримінації [25].

Тобто позиція Суду ЄС полягає у тому, що вимоги щодо працевлаштування можуть бути включені до закупівель. У даних рішеннях Суд ЄС не визначав, чи були такі вимоги дискримінаційними у зазначених випадках, оскільки таке питання не ставилось. Втім, деякі автори впевнено вважають, що якщо б таке питання розглядалось, то Суду нічого не залишилось би, як тільки визнати такі вимоги дискримінаційними, оскільки умови про місцеве працевлаштування за своєю природою є дискримінаційними для учасників з інших країн-членів ЄС та їхніх потенційних працівників [26].

Однак вищенаведений аналіз досвіду країн-членів ЄС вказує на активне використання публічних закупівель для забезпечення зайнятості та навчання осіб з пріоритетних для замовника груп населення, для отримання переваг саме для громади, де він здійснює свою діяльність, що, як правило, передбачає врахування саме національних інтересів і де-факто призводить до дискримінації. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина окрема увага приділяється питанням працевлаштування за допомогою публічних закупівель саме осіб, які є тривалий час безробітними. Так, нормативно-правовий акт у сфері закупівель землі Нижня Саксонія прямо визначає окремо такий соціальний критерій, який може висуватись до учасника закупівлі, як працевлаштування осіб, які є безробітними тривалий час [27]. У законі з публічних закупівель землі Північний Рейн-Вестфалія також визначено, що працевлаштування осіб, які є тривалий час безро-

бітними або інших осіб, інтеграція яких становить особливі проблеми, може братися до уваги під час закупівель [28, с. 23].

Нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі», яка вирізняється значним рівнем адаптації національного законодавства до вимог ЄС, передбачає значні можливості для реалізації цілей із соціального захисту у закупівлях. Так, наприклад, згідно зі ст. 29 серед критеріїв оцінки пропозиції може виступати ціна/вартість життєвого циклу разом з іншими критеріями оцінки, зокрема, такими як підготовка управлінських, наукових і виробничих кадрів, застосування заходів соціального захисту, які пов'язані з предметом закупівлі. Дана норма має важливе значення для можливості включення вимог про працевлаштування до закупівель.

Здійснивши аналіз практики застосування соціальних вимог у зарубіжних країнах, можна зробити висновок, що такі вимоги можуть бути розділені на дві категорії:

1) ті, які замовники вирішили включити у результаті дотримання їхніх обов'язків, тобто чинних вимог законодавства (наприклад, вимоги щодо заборони експлуатації дитячої праці);

2) ті, які замовник визнає як результат свого політичного рішення. У даному випадку важливо, щоб замовник мав повноваження для включення таких вимог. Адже у протилежному випадку замовник позбавлений можливості включити вимоги про працевлаштування та навчання в договір про закупівлю.

Важливо для замовника розробити та визначити напрями стратегічного використання публічних закупівель для того, щоб встановлювати вимоги у закупівлях. Замовник може визначити пріоритетні групи населення, зайнятість яких він має намір забезпечити. У нашому випадку це мають бути ВПО. Для цього є доцільним визначити у Законі України «Про публічні закупівлі» для певних видів закупівель, наприклад відповідно до обсягів та предмету закупівлі, необхідність для замовників ще до початку закупівельного процесу розглядати питання, яким чином предмет закупівлі, який планується придбати, може покращити економічний, соціальний та екологічний стан держави або відповідної територіальної громади, тобто визначити вплив закупівлі на суспільство. Замовник у подальшому, наприклад у стратегії розвитку відповідного міста, матиме змогу визначити публічні закупівлі в якості правового засобу для вирішення певних соціальних питань. У якості одного з положень, яке може бути закріплено у документі, що визначатиме напрями стратегічного використання публічних закупівель, наприклад у стратегії розвитку міста, замовник може визначити наступне: «Замовник прагне досягти економічного, соціального та екологічного добробуту для населення з метою забезпечення кращої якості життя для кожного на даний момент та для наступних поколінь. Для реалізації даної цілі замовник зобов'язується здійснювати наступні дії відповідно до чинного законодавства:

1) розглядати, які можливості з працевлаштування та навчання можуть бути отримані з кожної публічної закупівлі робіт вартістю, яка дорівнює або перевищує (замовник має обґрунтувати значення порогових показників, але не нижче, встановлених у п. 1 та 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі») гривень, а послуг – (замовник має обґрунтувати значення порогових показників, але не нижче, встановлених у п. 1 та 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі») гривень;

2) включати вимоги щодо працевлаштування та навчання під час здійснення публічної закупівлі у випадку, якщо замовник вважатиме за доцільне для відповідної закупівлі».

Крім того, для правомірної реалізації вимог щодо працевлаштування у закупівлях замовник має враховувати необхідність пов'язаності таких вимог з предметом закупівлі. Замовник може визначити свій предмет закупівлі не просто як будівельні роботи, а як соціально-сталі будівельні роботи або будівельні роботи та пов'язані з ними розвиток навичок працівників та навчання. Так, можна дійти висновку, що будівельні роботи є найважливішим стрижнем предмета договору про закупівлю, але з ним пов'язана необхідність вирішення питань навчання та працевлаштування.

Для імплементації таких вимог існують різні варіанти:

1) вимоги можуть становити частину предмету договору про закупівлю, і таким чином, можуть підлягати оцінці під час прийняття рішення замовником про присудження договору про закупівлю. У даному випадку слід визначити питому вагу цих критеріїв у загальній оцінці тендерних пропозицій;

2) вимоги зазначаються як умови договору у частині визначення порядку його виконання, але не як істотні, таким чином, не можуть братися до уваги під час оцінки тендерних пропозицій учасників.

Замовник має проводити аналіз щодо доцільності включення таких вимог у кожному окремому випадку. Те, що є доцільним для значних за обсягом договорів про закупівлю робіт не обов'язково буде доцільним для договорів про закупівлю незначних обсягів робіт. Тому такі вимоги мають також відповідати принципу пропорційності, який полягає у тому, що замовник не може вживати заходи, які виходять за межі необхідні для досягнення поставленої мети. Для цього замовнику необхідно поставити питання: 1) чи вимоги є реалістичними по відношенню до строку дії договору?; 2) чи вимоги є реалістичними, враховуючи вартість договору про закупівлю?; 3) чи вимоги пропорційні кількості робочої сили, яка є необхідною для виконання договору?; 4) чи знає замовник, що на ринку є робоча сила, яка має необхідний досвід, для того, щоб відповідати встановленим вимогам?

При цьому, оскільки найбільший вплив мають значні за обсягами закупівлі, вирішення проблем працевлаштування ВПО за допомогою публічних закупівель може проходити як за аналогією, так і у рамках реалізації державних цільових програм та інфраструктурних проектів відповідно до ст. 25 Закону України «Про зайнятість населення», що передбачає тісну взаємодію та узгодження обсягів працевлаштування безробітних на створені робочі місця з територіальними органами центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції. Розпорядники коштів, зазначені у державних цільових програмах, якими передбачено створення нових робочих місць, та інфраструктурних проектах подають до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, перелік роботодавців, які залучені до реалізації таких програм та проектів. Такі роботодавці можуть укладати з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, договір про працевлаштування визначеної кількості безробітних під час реалізації відповідних програм та проектів. Відбір таких роботодавців може бути здійснено на конкурентній основі за допомогою механізму публічних закупівель з інтеграцією вимог про працевлаштування до закупівельної процедури.

Висновки і пропозиції. У публічних закупівлях можуть бути реалізовані соціальні наміри: по-перше, шляхом надання можливостей з працевлаштування та навчання людей з відповідних цільових груп населення, серед яких замовник може визначати свою пріоритетну групу. Враховуючи проблеми, які існують на ринку праці та зайнятості України, це можуть бути саме ВПО; по-друге, шляхом забезпечення рівних можливостей. Наприклад, у суспільстві можуть бути громадяни, які відчують високий рівень соціальної відчуженості та дефіцит можливостей для працевлаштування та навчання, наприклад, до них може бути віднесено ВПО. За цих обставин місцеві органи влади можуть намагатись вирішити питання соціального відчуження, гарантуючи, що учасники створюють рівні можливості для прийому на роботу. Це, у свою чергу, потребує розроблення та визначення замовниками напрямів стратегічного використання публічних закупівель.

Важливо оцінювати позитивний ефект публічних закупівель на національному та місцевому рівнях. Наприклад, шляхом працевлаштування ВПО або інших груп людей з цільових громад та проведення навчання, що підвищить цінність, яку вони додають через свою роботу, можна збільшити кількість грошових надходжень, які будуть спрямовані на розвиток місцевої економіки. Існує незначна межа між користю закупівлі для замовника та користю для суспільства. Предмет закупівлі є корисним для замовника у

тому випадку, коли він є підходящим для виконання його повсякденних функцій, які спрямовані на задоволення потреб саме суспільства, що, таким чином, також виступає ознакою користі закупівлі для замовника.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 909-р від 15.11.2017 р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 240.
2. Звіт Національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами. 2019. URL: http://ukraine.iom.int/sites/default/files/nms_round_13_ukrainian.pdf (дата звернення: 20.10.2019).
3. Kanapinskas V., Plytnikas Z., Tvaronaviciene A. Sustainable public procurement: realization of the social aspect in Republic of Lithuania. *Verslas: Teorija ir Praktika/Business: Theory and Practice*. 2014. 15(4). P. 302-315.
4. 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=ReformaDerzhavnikhZakupivel> (дата звернення 10.10.2019).
5. Герасименко Г. Соціально відповідальні державні закупівлі. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 1. С. 5–13.
6. Поєдинок В. «Корпоративна соціальна відповідальність» та «бізнес і права людини»: співвідношення концепцій. *Право України*. 2019. № 8. С. 132-144.
7. Larsson H., Stalhult J. Employment requirements in public procurement. Can shared value be created? Royal Institute of Technology. 2017. URL: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1127841/FULLTEXT01.pdf> (last accessed 15.10.2019).
8. The Public Services (Social Value) Act 2012. An introductory guide for commissioners and policymakers. Department for Digital, Culture Media & Sport. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/690780/Commissioner_Guidance_V3.8.pdf (last accessed 11.10.2019).
9. Procurement Policy Note 14/15: supporting apprenticeships and skills through public procurement. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-policy-note-1415-supporting-apprenticeships-and-skills-through-public-procurement> (last accessed 15.10.2019).
10. Procuring Growth. Balanced Scorecard. Crown Commercial Service. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/560247/Balanced_Scorecard_paper.pdf (last accessed 20.10.2019).
11. Sanchez-Graells A. Launch of the procuring for growth balanced scorecard – some initial thoughts. *How to Crack a Nut. A blog on EU economic law*. URL: <https://www.howto Crackanut.com/blog/2016/10/19/launch-of-the-procuring-for-growth-balanced-scorecard-some-initial-thoughts> (last accessed 02.10.2019).
12. London 2012 Learning Legacy ODA Procurement Challenge. URL: <https://www.apm.org.uk/sites/default/files/protected/john%20fermau%20oda%20290212.pdf> (last accessed 04.10.2019).
13. Birmingham 2026. Our vision for the future. URL: https://www.birmingham.gov.uk/downloads/file/1543/strat1_sustainable_community_strategy_birmingham_2026_2008pdf (last accessed 05.10.2019).
14. Procurement Policy Framework for jobs & skills. An impact report: case studies from Birmingham. Birmingham City Council. URL: https://www.birmingham.gov.uk/downloads/file/1496/procurement_policy_for_jobs_and_skills_impact_report (last accessed 05.10.2019).
15. Procurement Reform (Scotland) Act 2014. URL: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2014/12/part/3/crossheading/community-benefit-requirements> (last accessed 08.10.2019).
16. Sutherland V., McTier A., Glass A., McGregor A. Analysis of the impact and value of community benefit clauses in procurement. Final report. 2015. University of Glasgow. Training & Employment Research Unit. 49 p.
17. Targeted Recruitment and Training Clauses in Procurement. The Scottish Government. URL: <http://www.improvementservice.org.uk/assets/targeted-recruitment-and-training-clauses-in-procurement.pdf> (last accessed 09.10.2019).
18. The Can do toolkit. Community Benefits in Procurement. URL: http://www.cih.org/resources/PDF/i2i/Cando_toolkit_refresh.pdf (last accessed 09.10.2019).
19. Peterson D., Kadefors A. Social procurement and employment requirements in construction. 32nd Annual ARCOM Conference. Manchester, UK. Vol. 2. P. 997 – 1006.
20. Larsson H., Stalhult J. Employment requirements in public procurement. Can shared value be created? Master of Science thesis. 2017. URL: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1127841/FULLTEXT01.pdf> (last accessed 09.10.2019).
21. Солопун Н. М., Пономарьов Н. В. Діалектика соціально-перетворювальних інвестицій в сфері управління транспортним підприємством. Проблеми і перспективи розвитку підприємництва: Збірник наукових праць Харківського національного автомобільно-дорожнього університету. 2019. № 1 (22). Харків: Стиль-Издат, 2019. С. 139-152.

22. Social return on investment (SROI). URL: <https://www.pianoo.nl/en/sustainable-public-procurement/spp-themes/social-return-investment-sroi> (last accessed 11.10.2019).
23. Social Innovations and Employment through Public Procurement (SIEPP). URL: <https://thl.fi/en/web/thlfi-en/research-and-expertwork/projects-and-programmes/social-innovations-and-employment-through-public-procurement-siepp> (last accessed 11.10.2019).
24. Case 31/87, Gebroeders Beentjes BV v State of the Netherlands [1988] ECR 1988-04635.
25. Case 225/98, Commission v France [2000] ECR 2000 I-07445.
26. Rodgers L. The Operation of Labour Law as the Exception: the case of Public Procurement. In A. Sanchez-Graells (Eds.), *Smart Public Procurement and Labour Standards. Pushing the Discussion after RegioPost*. Hart Publishing, 2018. P. 141-163.
27. NTVergG. URL: <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=TariftVergabeG+ND&psml=bsvorbprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-TariftVergabeGNDV1P11> (last accessed 24.10.2019).
28. Sarter E. K., Sack D., Fuchs S. Public Procurement as Social Policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany. 2014. URL: <https://pub.uni-bielefeld.de/download/2700316/2700321> (last accessed 24.10.2019).

References

1. Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the strategy for integration of internally displaced persons and implementation of long-term decisions on internal displacement for the period up to 2020 (2017, November 15). *Uriadovyi kurier*, 240 [in Ukrainian].
2. Zvit Natsionalnoi systemy monitorynhu sytuatsii z vnutrishno peremishchenymy osobamy. 2019. URL: http://ukraine.iom.int/sites/default/files/nms_round_13_ukrainian.pdf.
3. Kanapinskas, V., Plytnikas, Z., & Tvaronaviciene, A. (2014). Sustainable public procurement: realization of the social aspect in Republic of Lithuania. *Verslas: Teorija ir Praktika/Business: Theory and Practice*, 15(4), 302-315.
4. 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].
5. Gerasimenko, G. (2012). Socially responsible public procurement in Ukraine. *Visnyk KNTU*, 1, 5-13 [in Ukrainian].
6. Poiedynok, V. (2019). "Corporate social responsibility" and "business and human rights": correlation of concepts. *Pravo Ukrainy*, 8, 132-144 [in Ukrainian].
7. Larsson, H. & Stalhult J. (2017). Employment requirements in public procurement. Can shared value be created? Royal Institute of Technology. URL: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1127841/FULLTEXT01.pdf>.
8. The Public Services (Social Value) Act 2012. An introductory guide for commissioners and policymakers. Department for Digital, Culture Media & Sport. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/690780/Commissioner_Guidance_V3.8.pdf.
9. Procurement Policy Note 14/15: supporting apprenticeships and skills through public procurement. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-policy-note-1415-supporting-apprenticeships-and-skills-through-public-procurement>.
10. Procuring Growth. Balanced Scorecard. Crown Commercial Service. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/560247/Balanced_Scorecard_paper.pdf.
11. Sanchez-Graells A. Launch of the procuring for growth balanced scorecard – some initial thoughts. *How to Crack a Nut. A blog on EU economic law*. URL: <https://www.howtocrackanut.com/blog/2016/10/19/launch-of-the-procuring-for-growth-balanced-scorecard-some-initial-thoughts>.
12. London 2012 Learning Legacy ODA Procurement Challenge. URL: <https://www.apm.org.uk/sites/default/files/protected/john%20fernau%20oda%20290212.pdf>.
13. Birmingham 2026. Our vision for the future. URL: https://www.birmingham.gov.uk/downloads/file/1543/strat1_sustainable_community_strategy_birmingham_2026_2008pdf.
14. Procurement Policy Framework for jobs & skills. An impact report: case studies from Birmingham. Birmingham City Council. URL: https://www.birmingham.gov.uk/downloads/file/1496/procurement_policy_for_jobs_and_skills_impact_report.
15. Procurement Reform (Scotland) Act 2014. URL: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2014/12/part/3/crossheading/community-benefit-requirements>.
16. Sutherland, V., McTier, A., Glass, A. & McGregor, A. (2015). Analysis of the impact and value of community benefit clauses in procurement. Final report. University of Glasgow. Training & Employment Research Unit, 49.
17. Targeted Recruitment and Training Clauses in Procurement. The Scottish Government. URL: <http://www.improvementservice.org.uk/assets/targeted-recruitment-and-training-clauses-in-procurement.pdf>.
18. The Can do toolkit. Community Benefits in Procurement. URL: http://www.cih.org/resources/PDF/i2i/Cando_toolkit_refresh.pdf.

19. Peterson D., Kadefors, A. (2016). Social procurement and employment requirements in construction: Proceedings of the 32nd Annual ARCOM Conferenc (pp. 997-1006). – Manchester, UK.
20. Larsson H., Stalhult, J. (2017). Employment requirements in public procurement. Can shared value be created? Master of Science thesis. URL: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1127841/FULLTEXT01.pdf>.
21. Solopun N., Ponomaryova, N. (2019) Dialecticity of social-converting investment in the field of management of the transport enterprise. Problemy i perspektyvy rozvytku pidpriemystva, 22, 139-152 [in Ukrainian].
22. Social return on investment (SROI). URL: <https://www.pianoo.nl/en/sustainable-public-procurement/spp-themes/social-return-investment-sroi>.
23. Social Innovations and Employment through Public Procurement (SIEPP). URL: <https://thl.fi/en/web/thlfi-en/research-and-expertwork/projects-and-programmes/social-innovations-and-employment-through-public-procurement-siepp>.
24. Case 31/87, Gebroeders Beentjes BV v State of the Netherlands [1988] ECR 1988-04635.
25. Case 225/98, Commission v France [2000] ECR 2000 I-07445.
26. Rodgers L. (2018). The Operation of Labour Law as the Exception: the case of Public Procurement. In A. Sanchez-Graells (eds.), Smart Public Procurement and Labour Standards. Pushing the Discussion after RegioPost. Hart Publishing.
27. NTVergG. URL: http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=TariftVergabeG+ND&psml=bsvori_sprod.psm1&max=true&aiz=true#jlr-TariftVergabeGNDVIP11.
28. Sarter E.K., Sack D. & Fuchs S. (2014). Public Procurement as Social Policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany. URL: <https://pub.uni-bielefeld.de/download/2700316/2700321>.

Стаття надійшла 01.11.2019

В. К. Малолітнева, канд. юрид. наук, учений секретарь
Институт экономико-правовых исследований НАН Украины
Бульвар Тараса Шевченко, 60, Киев, 01032, Украина
e-mail: vestamalolitneva@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9678-1750

РОЛЬ СОЦИАЛЬНО ОТВЕТСТВЕННЫХ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАНЯТОСТИ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

Резюме

Статья посвящена определению направлений расширения возможностей трудоустройства лиц, в первую очередь, внутренне перемещенных лиц, посредством публичных закупок. Учитывая отсутствие стратегического подхода к публичным закупкам в Украине, подробно рассмотрен опыт таких стран-членов ЕС, как Великобритания, Швеция, Германия и Нидерланды, которые активно используют закупки в качестве правового средства решения определенных социальных вопросов, в частности обеспечение занятости лиц, имеющих проблемы с трудоустройством. Уделено особое внимание применению заказчиками в социально ответственных публичных закупках в Великобритании требований по «преимуществам закупки именно для общества» как требований, которые имеют отношение к трудоустройству и обучению работников. Проведен анализ правовых норм, на основе которых можно осуществлять социально ответственные закупки с целью трудоустройства, в том числе в соответствии с взятыми Украиной международных обязательств по Соглашению об ассоциации с ЕС. Автор акцентирует внимание на практике Суда ЕС, который позволяет применять требования по трудоустройству лиц, которые длительное время являются безработными, но при обязательном соблюдении принципа недискриминации. Разработаны новые способы применения социальных требований в закупках с целью интеграции или реинтеграции лиц на рынок труда. Определено, что требования по трудоустройству могут подлежать оценке при принятии решения заказчиком о присуждении договора о закупке; или требования указываются как условия договора в части определения порядка его исполнения. Доказана целесообразность проведения оценки положительного (социального, экономического и экологического) эффекта публичных закупок на национальном и местном уровнях.

Ключевые слова: публичные закупки, социально ответственные публичные закупки, внутренне перемещенные лица, занятость, Соглашение об ассоциации с ЕС.



V. K. Malolitneva, Candidate of Juridical Sciences, Academic Secretary
Institute of Economic and Legal Research of the NAS of Ukraine
Taras Shevchenko Boulevard, 60, Kyiv, 01032, Ukraine
e-mail: vestamalolitneva@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9678-1750

THE ROLE OF SOCIALLY RESPONSIBLE PUBLIC PROCUREMENT IN SECURING EMPLOYMENT OPPORTUNITIES FOR INTERNALLY DISPLACED PERSONS

Summary

This article is about ways to create additional employment opportunities for people who are disadvantaged in the labor market through public procurement, especially for internally displaced persons. The author provides an in-depth analysis of the experience of EU member states, due to the lack of a strategic approach to public procurement in Ukraine, which actively use public procurement as a means of solving problems, as well as to identify social problems, including the employment of people with access difficulties to the labor market such as the UK, Sweden, Germany and the Netherlands. Besides, the author provides an in-depth analysis of the experience of EU member states, such as the UK, Sweden, Germany and the Netherlands, in the absence of a strategic approach to public procurement in Ukraine and which actively use public procurement as one of the means of solving problems to identify social problems, including the employment of people with difficulties in accessing the labor market. Particular attention is paid to the requirement of “public benefit” in public procurement in the UK as a requirement regarding to the employment and training of workers. The author pays attention to the legal framework within which it is possible to carry out socially responsible procurement for the purpose of employment, including Ukraine’s international obligations under the Association Agreement with the EU. Additionally, the article provides an analysis of the cases of the EU Court of Justice, which allows the employment requirements of long-term unemployed persons to be applied, however, without the infringement of the principle of non-discrimination. The author suggests the ways of applying social requirements in procurement to integrate or reintegrate individuals into the labor market. The employment requirements may be assessed in two cases, firstly, when the contracting authority decides on the award of a public procurement contract; or requirements could be essential to the contract and the way in which the contract will be carried out, but are not the core requirements and can not be assessed when awarding the contract. The author comes to the conclusion that there is a need for contracting authorities to make an assessment of the positive (social, economic and environmental) effect of public procurement at national and local levels.

Keywords: public procurement, socially responsible public procurement, internally displaced persons, employment, EU-Ukraine Association Agreement.