

ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК НЕФТЕПРОДУКТОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

РЯБЦЕВ Геннадий Леонидович

*профессор Национальной академии государственного управления при
Президенте Украины, доктор наук по государственному управлению,
профессор*

The main approaches to the formation and implementation of state policy in the field of public procurement are established. According to the author, it is possible to achieve high efficiency and effectiveness of public policy in the sphere of oil products procurement as follows. It is necessary to change the public policy priorities by creating a competitive environment and prevention of corruption displays to meet the needs of the state for goods, works and services. It should only buy oil products at market prices, with the optimization of costs through wholesale discounts. It is necessary to apply the principles of exchange trading only when you want to buy interchangeable and standardized goods, works and services. It is necessary to define the side in the system of public procurement, which would be interested in budget savings.

Keywords: public policy, public procurement, prevention of corruption, oil products.

Постановка проблемы. Правовые и экономические основы проведения закупок товаров, работ и услуг за государственные средства установлены Законом Украины от 10 апреля 2014 года № 1197-VII «Об осуществлении государственных закупок» [1]. Целью его принятия было создание конкурентной среды в сфере публичных закупок, предотвращение проявлений коррупции в ней, развитие добросовестной конкуренции.

Но, как показывает практика, предложенные в законе подходы не гарантируют достижения задекларированных целей. Нередко они приводят к искажению конкуренции, появлению коррупционных схем, искусственному осложнению отношений в этой сфере, дополнительным затратам бюджетных средств. Показательно, что из перечня целей закона исключён даже сам пункт, касающийся «обеспечения рационального и эффективного использования государственных средств», присутствовавший в его предыдущей редакции.

Указанный пункт отсутствует и в Законе Украины от 25 декабря 2015 года № 922-VIII «О публичных закупках», вводимом в действие для всех заказчиков с 1 августа 2016 года [2].

Анализ предыдущих исследований и публикаций. Проблематика публичных закупок как необходимого атрибута функционирования государства в рыночной экономике раскрыта в трудах Ш. Бланкарта, В.Гееца, А. Золотарева, А. Иньшина, Е. Крикавского, К. Кузнецова, М. Линдерса, Р. Масгрейва, Д. Мельничука, В. Морозова, Дж. Стиглица, И. Смотрицкого, Н. Ткаченко, Г. Фирона, Ф. Шамхалова, Л. Якобсона. В то же время углубленного исследования требуют новые процессы и явления, наблюдаемые в закупочной среде предприятий и на рынке публичных закупок в Украине. Прежде всего, это касается необходимости оценки изменений в характере закупочных процессов, в инфраструктуре рынка публичных закупок, что позволило бы

создать эффективный методический аппарат для обоснования оптимального варианта закупок нефтепродуктов за государственные средства.

Целью статьи является разработка основных подходов к формированию и реализации государственной политики в сфере публичных закупок.

Изложение основного материала. Основными проблемами публичных закупок, касающихся рынка нефтепродуктов, являются:

- отсутствие единой базы данных, которая позволяла бы определять начальные цены закупок. В настоящее время собственный мониторинг стоимости бензина и дизельного топлива ведут, по меньшей мере, семь центральных и все местные органы исполнительной власти. Однако большинство поддерживаемых ими информационных систем характеризуются несовершенством методологических подходов и недостаточным уровнем надежности первичной информации. Вследствие такого положения дел государственные закупки нефтепродуктов нередко осуществляются по ценам, которые значительно выше рыночных;

- фиксированная цена контракта, которую нельзя корректировать; как следствие – вероятность срыва контрактов при высокой неопределенности получаемых результатов; невозможность учета изменения цен в контрактах с длительным сроком исполнения;

- недостаточно четко прописанные ограничения; как следствие – риск закупить лишние объемы нефтепродуктов, приобрести бензин и дизельное топливо завышенного или заниженного качества, а также ненужные услуги;

- допуск к торгам любых юридических и физических лиц, независимо от их квалификации и производственных возможностей; как следствие – возникновение рисков участия в торгах «фирм-однодневок», не гарантирующих и не несущих ответственности за осуществление поставок нефтепродуктов; несоответствия квалификации поставщика уровню выполняемых работ; поставок товаров и услуг ненадлежащего качества;

- возможность необоснованного занижения стоимости сложных и уникальных работ копаниями, не имеющими опыта их выполнения;

- недостаточная прозрачность процедур закупок, в частности допуска компаний к торгам;

- предоставление заказчику права самостоятельно формулировать техническое задание, определять квалификационные требования и принимать продукцию или услуги; как следствие – дискредитация нежелательных поставщиков путем создания искусственных препятствий при приемке продукции, а также возможность предварительного «назначения» поставщика;

- применение конкурсной системы для осуществления закупок товаров и услуг, характеристики которых определяются во время эксплуатации (нестандартных, невзаимозаменяемых); как следствие – рост рисков некачественных поставок.

По мнению автора, эти проблемы свидетельствуют, что при формировании и реализации политики в сфере публичных закупок были неверно сформулированы основные принципы, которым она должна удовлетворять, а именно:

– целью Закона Украины «О публичных закупках» должно стать не «обеспечение эффективного и прозрачного осуществления закупок, создание конкурентной среды в сфере публичных закупок, предотвращение проявлений коррупции в этой сфере, развитие добросовестной конкуренции», а удовлетворение потребностей государства в товарах, работах и услугах;

– государство не должно, выступая в качестве заказчика товаров, работ и услуг, влиять на уровень рыночных цен на них. Любые закупки должны осуществляться только по рыночным ценам, а оптимизация затрат предприятий – достигаться только за счет оптовой скидки;

– принципы биржевой торговли должны применяться только при осуществлении закупок взаимозаменяемых и стандартизированных товаров, работ и услуг. В настоящее время считается, что чем больше организаций примет участие в торгах, тем выше будет конкуренция и ниже – цены. Однако такое представление лишь открывает поле для злоупотреблений и не решает проблемы качества поставляемых товаров, работ и услуг;

– в системе публичных закупок должна присутствовать сторона, заинтересованная в экономии бюджетных средств. Сегодня государство делегирует права на приобретение товаров, работ и услуг заказчику. Для него же такие закупки является источником коррупционного дохода, который может быть получен в случае завышения цен. При этом поставщик также заинтересован в получении прибыли, а гражданское общество не имеет механизмов контроля и влияния на закупки.

Учитывая изложенное выше, порядок публичных закупок должен быть жестко регламентирован, например, следующим образом:

1) государственные предприятия, учреждения и организации направляют свои количественные заявки (без указания цен) в Уполномоченный орган в сфере публичных закупок;

2) Уполномоченный орган в сфере публичных закупок:

проверяет обоснованность заявок по количеству, качеству и целевому назначению;

объединяет их в оптовые партии для получения максимальной оптовой скидки;

в зависимости от объемов и срочности заказа выбирает поставщиков среди предприятий, учреждений и организаций, аккредитованных при Уполномоченном органе на поставку определенного вида товаров, работ и услуг, прошедших технический аудит, получивших лицензии на соответствие квалификационным требованиям, разработанным профессиональными организациями, и сертификат независимого тестового центра, подтверждающий заявленные ими характеристики продукции.

При этом аккредитация предприятий, учреждений и организаций осуществляется не только как поставщиков, но и как производителей соответствующих товаров, крупных и мелких оптовиков, предприятий, способных обеспечить полный цикл поставки товаров, работ и услуг;

3) поставщика выбирают, сравнивая предложения с котировками, которые Уполномоченный орган в сфере публичных закупок запрашивает у

организаций, аккредитованных по определенным взаимозаменяемым и стандартизированным товарам, работам и услугам. Аккредитованные организации несут ответственность за точность предоставляемых котировок. Если методик определения цены нет, Уполномоченный орган в сфере публичных закупок разрабатывает их самостоятельно или делегирует такие полномочия саморегулируемым организациям.

В случае отказа от поставок размер штрафных санкций должен позволить Уполномоченному органу провести немедленную закупку у другого поставщика.

Предложенная схема позволяет задействовать систему мотиваций, направленных на поощрение экономии бюджетных средств. Прежде всего, это относится к работникам Уполномоченного органа в сфере публичных закупок, которые становятся заинтересованными лицами.

При этом проблему срыва сроков и поставка некачественного товара можно решить, используя механизмы хеджирования, применяемые на мировом нефтяном рынке. Его основными инструментами являются:

- внебиржевые, основное преимущество которых заключается в максимальном учете требований клиента к виду товара, размеру партии и условиям поставки (форвардные контракты). Недостатки – высокие накладные расходы, ограничения на минимальный размер партии;

- биржевые (товарные фьючерсы и опционы на них). При этом одной из сторон в каждой сделке купли-продажи является расчетная палата товарной биржи, гарантирующая выполнение обязательств покупателем и продавцом. Преимущества – высокая ликвидность (позиция может быть открыта и закрыта в любой момент); высокая надежность (контрагентом выступает расчетная палата биржи); низкие накладные расходы; доступность (с помощью средств телекоммуникации торговля на большинстве бирж может вестись из любой точки). Основной недостаток – жесткие ограничения на вид товара, размеры партии, условия и сроки поставки.

Инструмент хеджирования выбирают таким образом, чтобы неблагоприятные изменения цены товара или связанных с ним денежных потоков компенсировались изменением соответствующих параметров актива. Их действие можно объяснить на двух примерах.

1. Управляемое государством предприятие приобретает сырье и планирует продать произведенный из него бензин через три месяца. Однако оно опасается, что в течение этого времени цены на сырье (а вместе с ними и цены на бензин) снизятся, что приведет к недополучению им прибыли, а возможно и к убыткам. Чтобы уменьшить риск, оно заключает форвардный контракт на поставку бензина со сроком исполнения через три месяца.

2. В предыдущем примере предприятие застраховало себя от снижения цен на нефть, но лишилось шанса получить дополнительную прибыль от их возможного роста. Вместо продажи форвардного контракта он мог приобрести опцион на фьючерсный контракт на бензин со сроком исполнения через три месяца. Такой опцион дает его владельцу право продать товар по заранее оговоренной цене или отказаться от сделки. Потратив некоторые средства

сегодня, производитель бензина зафиксировывает минимальную цену поставки, сохранив возможность продать бензин дороже, если рыночная конъюнктура сложится для него благоприятно.

Таким образом, хеджирование представляет собой инструмент сокращения финансовых рисков путем заблаговременного установления твердых цен и прибыли, а также уменьшения риска непредвиденных убытков и потенциальных потерь. Поскольку за это приходится платить, оно связано с такими дополнительными затратами (в виде прямых затрат и недополучения прибыли):

- компенсацией за риск. Заключая сделку, хеджер передает часть риска контрагенту, который получает компенсацию в виде реальных денежных средств или возможности их получения в будущем;

- комиссионными платежами. Любая заключаемая сделка связана с затратами в виде комиссионных платежей и разницы цен покупки и продажи;

- гарантийным депозитом, который взимает биржа, чтобы обеспечить выполнение участниками соглашения своих обязательств. Его величина составляет 2...20 % объема хеджируемого актива и определяется изменчивостью цен на базовый товар;

- вариационной маржей, которая снимается со счета хеджера, если фьючерсная цена движется против его срочных позиций (то есть в сторону его позиции на реальном рынке), и вносится на счет, если фьючерсная цена движется в другую сторону. В виде вариационной маржи хеджер компенсирует свои возможные убытки на рынке реального товара.

Важнейшей составляющей повышения действенности политики в сфере публичных закупок является разработка методик прогнозирования цен на моторное топливо. Наличие таких методик позволит ответить на вопрос, когда и в каком объеме следует осуществлять государственные закупки бензина и дизельного топлива.

Сегодня, когда механизм прогнозирования органами исполнительной власти не задействован, государственные предприятия, учреждения и организации нередко приобретают нефтепродукты во время повышенного спроса и/или резкого роста цен на них, что приводит к большим убыткам и потерям бюджетов. Это позволяет участникам торгов устанавливать стартовые цены на предлагаемую ими продукцию на завышенном уровне, ссылаясь на неблагоприятную для потребителей рыночную конъюнктуру.

Не менее рискованными являются государственные закупки нефтепродуктов накануне резкого снижения цен на нефть (например, во второй половине 2008 или 2014 года). Они зачастую приводят к обвинению должностных лиц (как правило, политически мотивированного) в неэффективном использовании бюджетных средств. Они базируются на том, что рыночная стоимость топлива на момент поставки была значительно ниже, чем на момент подписания соглашения, хотя из-за отсутствия методик прогнозирования цен на нефть и нефтепродукты, а также единой базы данных по ним, предусмотреть такое поведение рынка проводившие закупки должностные лица были не в состоянии.

Точно спрогнозировать цены на рынке нефтепродуктов достаточно сложно, поскольку на их формирование влияет около 300 различных факторов. В частности, цены на нефтепродукты в Украине определяют:

- цены на нефть и нефтепродукты в Европе, которые являются базовыми для расчета цен на нефть собственной добычи, а также импортируемого ресурса;

- курс национальной валюты, поскольку ставки акцизного налога рассчитывают в евро, а внешнеэкономические операции осуществляют в евро или долларах США;

- уровень спроса на нефтепродукты, изменяющийся в зависимости от сезона и платежеспособности потребителей;

- средняя процентная ставка Национального банка Украины по кредитам в гривне;

- объемы собственного производства, экспорта и импорта нефтепродуктов отдельно по маркам и источникам поступления;

- объемы остатков сырья и нефтепродуктов у производителей, на нефтебазах, на автозаправочных станциях;

- уровень налогообложения; тарифы на железнодорожные перевозки; портовые сборы;

- затраты операторов; наценки крупного и мелкого опта;

- уровень административного, политического, информационного давления на участников рынка и т. д.

Проблема достоверности прогнозов, публикуемых в СМИ, заключается в их множественности, отсутствии надлежащего обоснования, которое имеют меньше 1 % из них, и тенденциозности. В частности, организации, объединяющие потребителей, заинтересованы в установлении как можно более низких и стабильных цен на нефть и нефтепродукты, поэтому иногда занижают прогнозируемые цены, тогда как представители экспортеров и финансовых учреждений, чей доход определяется амплитудой и частотой изменения цен, такие прогнозы, как правило, завышают.

Несмотря на это, существует ряд организаций, прогнозы которых, построенные на применении оригинальных экономических моделей, существенно влияют на рыночную конъюнктуру. Это, в частности, банковские группы JP Morgan, Morgan Stanley, Goldman Sachs, Citigroup, Bank of America, Международное энергетическое агентство (IEA), Организация стран-экспортеров нефти (ОПЕК), министерство энергетики США (DOE), в Украине – Министерство экономического развития и торговли (консенсус-прогноз).

Однако брать за основу прогноз лишь одной из названных или иных структур нецелесообразно, поскольку это не позволяет существенно уменьшить финансовые риски при определении стартовых цен публичных закупок нефтепродуктов. Поэтому их расчёт можно базировать на прогнозах биржевых цен на нефть Brent в Европе. Именно они являются определяющими для биржевого и спотового рынка нефти и нефтепродуктов, стоимости отечественного ресурса, а также таможенной стоимости сырой нефти, ввозимой в Украину для дальнейшей переработки.

Фактологические исследования, проведенные при участии автора в Научно-техническом центре «Психея» (Киев, Украина), свидетельствуют, что между указанными величинами существует экономически обусловленный сильная корреляционная связь с коэффициентами корреляции, больше 0,7 (при теоретическом максимуме 1,0). Расчеты, охватывающие период с января 2005 года, свидетельствуют, что коэффициенты корреляции между ценами закрытия биржи ICE Futures по нефти Brent и ценами на нефтепродукты в Украине составляют 0,74...0,82 – для цистерновых партий (в зависимости от марки нефтепродуктов) и 0,66...0,77 – для бензовозных партий.

В связи с этим, для определения стартовых цен закупок нефтепродуктов за государственные средства можно рекомендовать модель, позволяющую получить коридор прогнозных цен моторного топлива заданной марки при наиболее вероятном сценарии развития нефтяного рынка. Для этого выбирают основной фактор влияния (в нашем случае – биржевую цену нефти Brent в Европе) и выполняют регрессионный анализ ряда данных для него. При этом цена является зависимой (исследуемой), а фактор – независимой переменной.

Расчет осуществляют в следующем порядке:

- на основе статистических данных за некоторый промежуток времени (не меньше календарного года), строят кривые регрессии второго порядка, определяющие зависимость цены цистерновых (или бензовозных) партий нефтепродуктов нужной марки от биржевой цены нефти Brent. Как показали исследования автора, повышение порядка регрессии нецелесообразно, поскольку затрудняет расчеты, не давая существенного прироста точности;

- устанавливают запаздывание реакции цен на нефтепродукты в Украине на изменение нефтяных котировок в Европе, для чего определяют временную разницу между характерными элементами рядов (например, максимумами цен) или осуществляют сдвиг одного из рядов по времени до получения сильной корреляции;

- из авторитетных источников (перечень которых могут устанавливать органы исполнительной власти) получают множество прогнозных цен на нефть на период поставки нефтепродуктов;

- определяют коридор прогнозных цен на нефть;

- по кривым регрессии устанавливают цены цистерновых (или бензовозных) партий нефтепродуктов нужной марки, соответствующие определенному коридору прогнозных цен на нефть;

- минимальное и максимальное из полученных значений образуют прогнозируемый коридор цен, который является основой для определения стартовых цен закупок.

Рассчитанные стартовые цены следует увеличить на стоимость:

- кредита (оценка – по сроку действия соглашения и средней процентной ставке НБУ по кредитам в гривне);

- регистрационного сбора, брокерского вознаграждения (в случае заключения биржевых сделок, до 0,3 %);

а также, в случае публичных закупок цистерновых партий нефтепродуктов на стоимость:

- транспортировки нефтепродуктов железнодорожным транспортом до пункта назначения;
 - услуг подачи вагоно-цистерн на станции назначения;
 - аренды вагоно-цистерн для транспортировки нефтепродуктов железнодорожным транспортом до пункта назначения;
 - потерь при хранении и транспортировке;
- в случае публичных закупок бензовозных партий нефтепродуктов – на стоимость:
- хранения на нефтебазе до момента поставки;
 - транспортировки нефтепродуктов бензовозами до пункта назначения;
 - потерь при хранении и транспортировке;

В обоих случаях следует учесть поправки на качество топлива и другие особые условия, если таковые предусмотрены, и оптовую маржу.

Описанная модель была *апробирована* при подготовке аргументов защиты в ряде судебных процессов по обвинению государственных служащих в неэффективном использовании бюджетных средств.

Научная новизна результатов исследования состоит в усовершенствовании подходов к формированию и реализации государственной политики в сфере публичных закупок нефтепродуктов путём:

- изменения её приоритетов с создания конкурентной среды и предотвращения проявлений коррупции на удовлетворение потребностей государства в товарах, работах и услугах;
- осуществления закупок только по рыночным ценам с оптимизацией затрат за счет оптовой скидки;
- применения принципов биржевой торговли только в случае закупок взаимозаменяемых и стандартизированных товаров, работ и услуг;
- определения в системе публичных закупок стороны, заинтересованной в экономии бюджетных средств.

Выводы. В настоящее время в Украине отсутствуют объективные препятствия для применения в процессе публичных закупок прописанных в международном законодательстве общих принципов поставок товаров, работ и услуг. Единообразие договоров, условий и квалификационных требований, а также полная прозрачность всех процедур поможет существенно снизить как уровень коррупции, так и риски некачественных поставок.

Список использованной литературы

1. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квіт. 2014 р. № 1197-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1197-18> (дата звернення: 01.06.16).
2. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/922-19> (дата звернення: 01.06.16).