

Президента України від 8 черв. 2012 р. № 389/2012. – Режим доступу : www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389/2012/para18#n18.

18. **Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні** : Закон України від 11 груд. 2003 р. № 1382-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.

19. **Про утворення територіальних органів Державної міграційної служби** : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 черв. 2011 р. № 658. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg.

20. **Чехович С. Б.** Міграційне право України : підручник / С. Б. Чехович. – К. : Школа, 2003. – 368 с.

Надійшла до редколегії 21.03.13

УДК 665.5; 339.13

Геннадій РЯБЦЕВ

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ НА РИНКУ НАФТОПРОДУКТІВ УКРАЇНИ

Доводиться, що відсутність унормованих методик прогнозування цін на моторне паливо призводить до великих збитків і втрат бюджетів під час державних закупівель та/чи необґрунтованих звинувачень посадових осіб у неефективному використанні бюджетних коштів. Пропонується методика визначення стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти на основі множини прогнозів біржових цін на нафту в Європі.

Ключові слова: державні закупівлі, нафтопродукти, прогнозування цін.

Геннадий Рябцев. Организация государственных закупок на рынке нефтепродуктов Украины

Доказывается, что отсутствие утвержденных методик прогнозирования цен на моторное топливо приводит к значительным убыткам и потерям бюджетов во время государственных закупок и/или необоснованным обвинениям должностных лиц в неэффективном использовании бюджетных средств. Предлагается методика определения стартовых цен закупок нефтепродуктов за государственные средства на основе множества прогнозов биржевых цен на нефть в Европе.

Ключевые слова: государственные закупки, нефтепродукты, прогнозирование цен.

Hennadii Riabtsev. Organization of public purchases on the market development of Ukraine

It is proved that the lack of approved methods of forecasting the prices of motor fuels during its procurement for state funds leads to budget losses and also leads to unfounded accusations of officials in the inefficient use of budget funds. The method of determining the starting price of motor fuel during its procurement for state funds is proposed based on forecasts of oil prices in Europe.

Key words: public procurement, motor fuel, price forecasting.

Правові та економічні засади проведення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти встановлено Законом України «Про здійснення державних закупівель» [3]. Метою його прийняття було створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції в ній, розвиток добросовісної конкуренції, забезпечення раціонального й ефективного використання державних коштів. Але практика свідчить, що запропоновані в законі підходи не гарантують досягнення задекларованих цілей. Нерідко вони призводять до спотворення конкуренції, появи корупційних схем, штучного ускладнення відносин у цій сфері, додаткових витрат бюджетних коштів.

Невирішеними проблемами державних закупівель, що стосуються ринку нафтопродуктів, є, зокрема:

- відсутність методик прогнозування цін на нафту та нафтопродукти, а також єдиної бази даних щодо них, які дозволяли б точніше визначати стартові ціни закупівель. Натепер власний моніторинг вартості бензину й дизельного палива здійснюють, щонайменше, сім центральних і всі місцеві органи виконавчої влади. Проте більшість підтримуваних ними інформаційних систем характеризуються недосконалістю методологічних підходів і недостатнім рівнем надійності первинної інформації. Через це державні закупівлі нафтопродуктів нерідко здійснюються за цінами, значно вищими ніж ринкові. Наприклад, 11 березня 2011 р. ТОВ «Континент НафтоТрейд» виграло відкриті торги на постачання автогосподарству МВС України 60 тис. л бензину марки А-95 (за талонами) за ціною 11,67 грн/л, хоча, за даними моніторингу НТЦ «Псіхея», роздрібна ціна бензину марки А-95 ДСТУ 4063-2001 на момент закупівлі становила 9,40 грн/л, а марки А-95 євро виду II ДСТУ 4839:2007 – 10,14 грн/л [4, с. 16];

- фіксована ціна контракту, яку не можна коригувати; як наслідок – імовірність зриву контрактів за високої невизначеності одержуваних результатів; неможливість урахування зміни цін на нафтопродукти в контрактах із тривалим терміном виконання. Зокрема, на момент прийняття рішення про закупівлю згаданої вище партії нафтопродуктів (лютий 2011 р.) непоодинокі галузеві експерти прогнозували подорожчання бензину марки А-95 на 40 % (тобто до 12 грн/л і вище) до кінця 2011 р. Проте в травні ймовірність реалізації цих прогнозів значно зменшилася внаслідок змінення кон'юнктури нафтового ринку, і вартість палива залишалася майже незмінною протягом шести наступних місяців. У 2011 р. роздрібна ціна бензину марки А-95 становила 9,89 грн/л, марки А-95 євро виду II – 10,68 грн/л. Оскільки термін угоди на постачання бензину з ТОВ «Континент НафтоТрейд» спливав у грудні 2011 р., коригування його ціни протягом року дозволило б скоротити витрати автогосподарства МВС України щонайменше на 100 тис. грн.

З огляду на це найважливішою складовою підвищення ефективності

та результативності державної політики розвитку ринку нафтопродуктів у сфері державних закупівель є розроблення методик прогнозування цін на моторне паливо. Наявність таких методик дозволить відповісти на запитання, коли та в якому обсязі слід здійснювати державні закупівлі бензину й дизельного палива.

Коли механізм прогнозування органами виконавчої влади не задіяний, державні підприємства, установи та організації нерідко купують нафтопродукти під час підвищеного попиту та/чи різкого зростання цін на них, що призводить до великих збитків і втрат бюджетів. Зокрема, у 2011 р. максимальні обсяги державних закупівель (лютий – березень) збіглися з періодом значного подорожчання палива, спричиненим припливом спекулятивного капіталу на сировинні ринки. Так, у лютому 2011 р. роздрібні ціни на бензин марки А-95 на українських автозаправних станціях зросли порівняно з січнем на 5 %, а в березні порівняно з лютим – ще на 9 % (загалом на 1,13 грн/л). Це дозволило постачальникам встановлювати завищені стартові ціни на пропоновану ними продукцію, посиляючись на несприятливу для споживачів ринкову кон'юнктуру, що склалася на той момент.

Не менш ризикованими є державні закупівлі нафтопродуктів напередодні різкого зменшення цін на нафту (яке мало місце, наприклад, у другій половині 2008 р.). Час від часу такі дії призводять до звинувачення посадових осіб (іноді політично вмотивованого) у неефективному використанні бюджетних коштів. Вони базуються на тому, що ринкова вартість бензину чи дизельного палива на момент постачання була значно нижчою, ніж на момент підписання угоди, хоча, через відсутність методик прогнозування цін на нафту та нафтопродукти, а також єдиної бази даних щодо них, посадові особи, що здійснювали закупівлі, були не в змозі передбачити таку ситуацію на ринку.

Проблематику державних закупівель як необхідного атрибута функціонування держави в ринковій економіці та інструмента виконання нею своїх зобов'язань розкрито в працях А. Бабича, Ш. Бланкарта, В. Геєця, В. Гудзя, А. Золотарьової, О. Іншині, Є. Крикавського, К. Кузнецова, М. Ліндерса, Р. Масгрейва, А. Мельник, Д. Мельничука, В. Морозова, О. Овсянюк-Бердадіної, Дж. Стігліца, І. Смотрицької, Н. Ткаченко, Г. Фірона, Ф. Шамхалова, Л. Якобсона та ін. Водночас поглибленого дослідження потребують нові процеси та явища, що спостерігаються в закупівельному середовищі підприємств та на ринку державних закупівель в Україні. Передусім це стосується необхідності оцінювання змін у характері закупівельних процесів, в інфраструктурі ринку державних закупівель, що дало б змогу створити ефективний методичний апарат для обґрунтування оптимального варіанта закупівель нафтопродуктів за державні кошти.

Метою статті є розроблення методики визначення стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти на основі множини

прогнозованих цін на нафту.

Точно спрогнозувати ціни на ринку нафти чи нафтопродуктів достатньо складно, оскільки на їх формування впливає близько 300 різних чинників. Зокрема, ціни на нафтопродукти в Україні визначають:

- ціни на нафту в Європі, що є базовими для розрахунку цін на нафту власного видобутку, а також російського, азербайджанського та казахстанського ресурсу, що імпортується для перероблення на нафтопереробні заводи України;

- попит на нафтопродукти, що змінюється залежно від сезону та платоспроможності споживачів;

- курс національної валюти, оскільки ставки акцизного податку розраховують у євро, а зовнішньоекономічні операції здійснюють в євро чи доларах США;

- середня відсоткова ставка НБУ за кредитами у гривні;

- обсяги видобутку нафти й газового конденсату в Україні та обсяги імпорту сировини;

- обсяги власного виробництва, експорту та імпорту нафтопродуктів окремо за марками й джерелами надходження;

- обсяги залишків сировини та нафтопродуктів у виробників, на нафтобазах, на автозаправних станціях, у державному стабілізаційному запасі;

- рівень оподаткування; тарифи на залізничні перевезення; портові збори;

- затрати операторів; націнки великого та дрібного опту;

- рівень адміністративного, політичного, інформаційного тиску на учасників ринку тощо.

Прогноз автор розуміє як науково обґрунтоване судження про можливі стани системи в майбутньому та/чи альтернативні шляхи й терміни досягнення цільового стану.

Проблема достовірності прогнозів, що публікують засоби масової інформації, полягає у їх множинності, відсутності математичного обґрунтування, що мають менше ніж 1 % із них, і тенденційності. Зокрема, організації, що об'єднують споживачів, зацікавлені у встановленні якомога нижчих і стабільних цін на нафту та нафтопродукти, тому іноді занижують прогнозовані ціни, тоді як представники країн-експортерів і фінансових установ, чий прибуток визначається амплітудою та частотою змінення цін, можуть завищувати прогнози.

Попри це існує ряд організацій, прогнози яких, побудовані на застосуванні оригінальних економічних моделей, суттєво впливають на ринкову кон'юнктуру. Це, зокрема, банківські групи JP Morgan, Morgan Stanley, Goldman Sachs, Citigroup, Bank of America тощо, Міжнародна енергетична агенція (IEA), Організація країн-експортерів нафти (ОПЕК), міністерство енергетики США (DOE), в Україні – Міністерство економічного розвитку й торгівлі (консенсус-прогноз). Проте брати за основу прогноз лише однієї з названих чи інших структур є недоцільним, оскільки це не

дозволяє суттєво зменшити фінансові ризики під час визначення стартових цін державних закупівель нафтопродуктів. Наприклад, у першій половині 2008 р. жодна з організацій не спрогнозувала різке зниження цін на нафту, яке відбулося наприкінці цього року.

Вибір бази для прогнозування. Визначення стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти можна базувати на прогнозах:

- біржових цін на нафту в Європі;
- митної вартості сирової нафти, що ввозиться в Україну для подальшого перероблення;
- цін на нафтопродукти на біржовому ринку Європи;
- цін на нафтопродукти на спотовому ринку Європи.

Дослідження, проведені за участю автора в Науково-технічному центрі «Псіхея», виявили, що між цими величинами існує економічно обумовлений сильний кореляційний зв'язок з коефіцієнтами кореляції, більшими за 0,6 (за теоретичного максимуму 1,0). Розрахунки 2010 р., які охоплювали період з січня 2005 р., свідчать, що внутрішні ціни на бензин і дизельне паливо в Україні не тільки реагують на зміни кон'юнктури фізичного (спотового) ринку, але й відповідають біржовим тенденціям. Зокрема, коефіцієнти кореляції між цінами закриття біржі ICE Futures за нафтою Brent й цінами на нафтопродукти в Україні становлять: 0,74...0,82 – для цистернових партій (залежно від марки нафтопродуктів); 0,66...0,77 – для бензовозних партій.

Оскільки біржові ціни на нафту Brent в Європі є визначальними для спотового ринку нафти й нафтопродуктів, а також митної вартості сирової нафти, що ввозиться в Україну для подальшого перероблення, розрахунок стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти базуватимемо саме на них. Додатковим аргументом такого вибору є прив'язка до цих котирувань коригованих сум ставок акцизного податку на бензин і дизельне паливо відповідно до Закону України «Про внесення змін до підрозділу 5 розділу XX «Прикінцеві положення» Податкового кодексу України щодо коригування ставок акцизного податку» [1].

Опис пропонованої методики. Для визначення стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти можна рекомендувати регресійну модель, що дозволяє одержати коридор прогнозних цін моторного палива потрібної марки за найбільш імовірного сценарію розвитку нафтового ринку. Для цього вибирають основний фактор впливу (у нашому випадку – біржову ціну нафти Brent в Європі) і виконують регресійний аналіз ряду даних для нього. При цьому ціна є залежною (досліджуваною), а фактор – незалежною змінною.

Розрахунок здійснюють у такому порядку:

1. На основі статистичних даних за певний попередній проміжок часу (не менше ніж повний рік) будують криві регресії другого порядку, що визначають залежність ціни цистернових (чи бензовозних) партій нафтопродуктів потрібної марки від біржової ціни нафти Brent в Європі.

Як свідчать дослідження, підвищення порядку регресії є недоцільним, оскільки ускладнює розрахунки, не даючи суттєвого приросту точності.

2. Встановлюють запізнення реагування цін на нафтопродукти в Україні на зміну біржових цін на нафту в Європі, для чого визначають часову різницю між характерними елементами рядів (наприклад, максимумами цін) або зсувають один із рядів за часом до одержання найсильнішої кореляції.

3. З авторитетних джерел (перелік яких може встановлювати орган виконавчої влади) одержують множину прогнозних цін на нафту на період постачання нафтопродуктів, що будуть придбані за державні кошти.

4. Визначають коридор прогнозних цін на нафту.

5. За кривими регресії встановлюють ціни цистернових (чи бензовозних) партій нафтопродуктів потрібної марки, що відповідають визначеному коридору прогнозних цін на нафту.

6. Мінімальне й максимальне з одержаних значень утворюють прогнозований коридор цін, який є основою для визначення стартових цін за закупівель нафтопродуктів за державні кошти.

Розраховані стартові ціни слід збільшити на вартість:

- кредиту (оцінюється за терміном дії угоди й середньою відсотковою ставкою НБУ за кредитами у гривні);
- реєстраційного збору, брокерської винагороди (у разі укладання біржових угод; до 0,3 %).

У разі державної закупівлі цистернових партій нафтопродуктів розраховані стартові ціни слід збільшити на вартість:

- транспортування нафтопродуктів залізничним транспортом до пункту призначення (відповідно до тарифів «Укрзалізниці» на момент постачання);
- послуг подачі-прибирання вагонів-цистерн на станції призначення (за розрахунками Міненерговугілля, що використовуються секретаріатом галузевої експертно-аналітичної групи при Кабінеті Міністрів України під час обчислення «граничних роздрібних цін на нафтопродукти», – орієнтовно 1,0 % від вартості нафтопродуктів);
- оренди вагонів-цистерн для транспортування нафтопродуктів залізничним транспортом до пункту призначення (відповідно до тарифів власників вагонів-цистерн);
- втрат під час зберігання й транспортування (транспортування залізничним транспортом – 0,3 %; перекачування – 0,1 %; розрахунок за інструкцією [2]).

У разі державної закупівлі бензовозних партій нафтопродуктів розраховані стартові ціни слід збільшити на вартість:

- зберігання на нафтобазі до моменту постачання (орієнтовно 1,0 %);
- транспортування нафтопродуктів бензовозами до пункту призначення (1,0 %);
- втрат під час зберігання й транспортування (зберігання й перекачування – 0,1 %; транспортування автомобільним транспортом – 0,05 %; розрахунок за інструкцією [2]).

В обох випадках слід врахувати поправки на якість палива та інші особливі умови, якщо такі передбачено, і гуртову маржу, що в 2011 р. становила в середньому 2 % від вартості нафтопродуктів [5, с. 23]. Апробація методики, результати якої наведено, зокрема, у збірнику наукових праць «Сучасні проблеми державної політики розвитку ринку нафтопродуктів в Україні» [5], свідчить, що використання інформації щодо прогнозних цін на нафту навіть за найбільшого їх змінення дозволяє розрахувати діапазон імовірних цін на нафтопродукти в Україні.

Відсутність унормованих методик прогнозування цін на моторне паливо призводить до великих збитків і втрат бюджетів під час державних закупівель та/чи необґрунтованих (іноді політично вмотивованих) звинувачень посадових осіб у неефективному використанні бюджетних коштів. Пропонована методика визначення стартових цін закупівель нафтопродуктів за державні кошти на основі множини прогнозів біржових цін на нафту в Європі дозволяє відповісти на запитання, коли і за якою ціною слід здійснювати державні закупівлі бензину й дизельного палива.

Подальші дослідження планується спрямувати на підготовку рекомендацій з питань здійснення закупівель нафтопродуктів органами влади, державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 %.

Список використаних джерел

1. **Про внесення змін до підрозділу 5 розділу XX «Прикінцеві положення»** Податкового кодексу України щодо коригування ставок акцизного податку : Закон України від 15 трав. 2012 р. № 4677-VI. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4677-17.
2. **Про затвердження Інструкції про порядок приймання, транспортування, зберігання, відпуску та обліку нафти і нафтопродуктів на підприємствах і організаціях України** : наказ Мінпаливенерго України, Мінтрансв'язку України, Мінекономіки України, Держспоживстандарту України від 20 трав. 2008 р. № 281/171/578/155. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0805-08.
3. **Про здійснення державних закупівель** : Закон України від 1 черв. 2010 р. № 2289-VI. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2289-17.
4. **Рябцев Г. Л.** Три повода посмеяться сквозь слезы / Геннадий Рябцев // Терминал. – 2011. – № 12. – С. 16 – 17.
5. **Сучасні проблеми державної політики розвитку ринку нафтопродуктів в Україні** : зб. наук. пр. / за ред. Г. Л. Рябцева, С. В. Сапегіна. – К. : Агат Принт, 2012. – 120 с.

Надійшла до редколегії 08.10.12