

Пропозиції законодавчих ЗМІН

*Скасування однієї довідки може закрити
корупційну прогалину на мільярди гривень*

**Людмила Євсєєнко
Ольга Обершт
Роман Яковлєв
Людмила Арахамія**



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Скасування однієї довідки може закрити корупційну прогалину на мільярди гривень

Пропозиції (*policy paper*) підготовлено на основі матеріалів громадського розслідування щодо зловживань замовників закупівель паливно-мастильних матеріалів за державні кошти при укладенні додаткових угод щодо підвищення ціни за одиницю товару в межах 10% з наступним зменшенням обсягів поставок у всіх регіонах України. Розслідування було проведено громадськими детективами Проекту “Підтримка запобігання корупції та проведення розслідувань шляхом залучення громадськості на місцевому рівні” (*WikiInvestigation*), який реалізує *IDF* за фінансової підтримки програми Європейського Союзу “Підтримка громадянського суспільства, місцевої влади та прав людини в Україні” у 2018 році.

Ці пропозиції націлені на вирішення проблеми корупціогенних ризиків при укладанні додаткових угод після проведення закупівель на підставі ринкового коливання цін. Одним із інструментів вирішення цієї проблеми є прийняття методології визначення щоденного ринкового коливання цін та публікація таких коливань у відкритому доступі, онлайн та безкоштовно.

Пропозиції до законодавчих змін спрямовані насамперед до Кабінету міністрів України, а також до Міністерства економічного розвитку та торгівлі, яке з одного боку може погодити включення запропонованих змін до нової редакції Проекту Закону на заміну Закону №922 (2015) «Про публічні закупівлі», а з іншого може рекомендувати до використання уніфіковану методику (формулу) визначення ринкової вартості бензина та дизеля в Україні, а також відсотка коливання цін на ринку, пропорційно якому буде змінюватися ціна в додаткових угодах.

Дякуємо за допомогу у консультуванні та підготовці поліси Проекту ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» в особі Олександра Шатковського, Київську школу економіки в особі Наталії Шаповал та Інститут прикладних гуманітарних досліджень в особі Олександра Сердюка.

Також дякуємо за підготовку законодавчих пропозицій та Методології експертів: Тетяну Шевцову, Валентина Завгордонього та Юлію Дроговоз.

1. Визначення проблеми та аналіз конкретних кейсів



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

1.1 Регулювання публічних закупівель в умовах коливання цін

Згідно з частиною четвертою ст. 36 Закону України “[Про публічні закупівлі](#)” умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції за результатами аукціону (у тому числі ціни за одиницю товару) переможця процедури закупівлі або ціни пропозиції учасника у разі застосування переговорної процедури.

Істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов’язань сторонами в повному обсязі, крім випадків:

- 1) зменшення обсягів закупівлі, зокрема з урахуванням фактичного обсягу видатків замовника;
- 2) зміни ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 відсотків у разі коливання ціни такого товару на ринку, за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі;
- 3) покращення якості предмета закупівлі за умови, що таке покращення не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі;
- 4) продовження строку дії договору та виконання зобов’язань щодо передання товару, виконання робіт, надання послуг у разі виникнення документально підтверджених об’єктивних обставин, що спричинили таке продовження, у тому числі непереборної сили, затримки фінансування витрат замовника, за умови, що такі зміни не призведуть до збільшення суми, визначеної в договорі;
- 5) узгодженої зміни ціни в бік зменшення (без зміни кількості (обсягу) та якості товарів, робіт і послуг);
- 6) зміни ціни у зв’язку із зміною ставок податків і зборів пропорційно до змін таких ставок;
- 7) зміни встановленого згідно із законодавством органами державної статистики індексу споживчих цін, зміни курсу іноземної валюти, зміни біржових котирувань або показників Platts, регульованих цін (тарифів) і нормативів, які застосовуються в договорі про закупівлю, у разі встановлення в договорі про закупівлю порядку зміни ціни;
- 8) зміни умов у зв’язку із застосуванням положень частини п’ятої цієї статті¹.

¹ Закон України “Про публічні закупівлі”, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>



Предметом дослідження даних пропозицій до законодавчих змін буде саме норма Закону, щодо змін істотних умов договору у випадку зміни ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 % у разі коливання ціни такого товару на ринку, за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі (п. 2 ч. 4 ст. 36 Закону від 25.12.15 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі»).

Хоч даний випадок за законом оперує словосполученням “зміна ціни” -- на практиці переважно йдеться про збільшення ціни за одиницю без збільшення загальної вартості і саме щодо товару (на відміну від пункту 5 цієї ж частини четвертої статті 36 Закону, де йдеться про зменшення ціни договору взагалі у всіх випадках). У цьому випадку для того, щоб дотримуватися вимоги щодо недопущення збільшення загальної суми договору, замовнику необхідно здійснити пропорційне зменшення обсягу закупівлі товару, натомість у разі пониження ціни вже неможливо буде знову повернутися до попереднього обсягу за винятком випадку, коли замовник передбачає у договорі заздалегідь декілька компенсуючих одна одну змін ціни внаслідок коливання у різні сторони (збільшення/зменшення) без зміни загального обсягів товару.

Згідно з роз’ясненням Мінекономрозвитку від 27.10.2016 № 3302-06/34307-06 сторони можуть унести такі зміни декілька разів до договору про закупівлю, в залежності від коливання ціни такого товару на ринку. При цьому, у разі коливання ціни товару на ринку кожна зміна за одиницю такого товару не може перевищувати 10 відсотків, визначеної в договорі про закупівлю ціни за одиницю товару з урахуванням змін, внесених до нього (за наявності) та за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі.

Зауважимо, що вносити зміни до істотних умов договору в зазначеному випадку сторони мають право, лише якщо ціна відповідного товару дійсно проколивалася, тобто змінилася чи то в меншу, чи то в більшу сторону. Ініціатива, наприклад, щодо збільшення ціни за одиницю товару мала б виходити не від замовника, а від контрагента за договором про закупівлю. У такому разі контрагент надає замовнику документальне підтвердження коливання ціни товару на ринку.

І хоча Закон № 922 не містить ні переліку уповноважених органів, які видають документи, що підтверджують факт коливання цін, ні переліку документів, які були б підтвердженням такого коливання, унесення змін до договору в такому разі має бути обґрунтованим та документально підтвердженим, що впливає з вказаного [роз’яснення](#) Міністерства економічного розвитку та торгівлі України (МЕРТУ). Тобто, на підтвердження коливання ціни має бути надано відповідний документ.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Також у [роз'ясненні](#)² МЕРТ йдеться про те, що спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі статистики, який проводить статистичні спостереження, є Держстат України. “Утім перелік органів, установ, організацій, які уповноважені надавати інформацію щодо коливання ціни товару на ринку, не є вичерпним”, - йдеться у листі МЕРТУ.

Такий документ може бути виданий відповідним органом, який уповноважений здійснювати моніторинг цін на певні товари та визначати зміни ціни цього товару на ринку, а також має право надавати іншим органам, підприємствам, установам, організаціям відповідну інформацію на їх запити.

1.2 Додаткові угоди як слабе місце публічних закупівель

Скажімо, нещодавно аналітики [YouControl](#) спробували дослідити позитивний результат та економічний ефект застосування системи Прозорро, провівши аналіз цінових трендів на ринку публічних закупівель за 2013–2017 роки³.

Щодо дослідження певних груп товарів, таких як паливо, м'ясо птиці, яйця, борошно, соки, картопля, молоко і цукор, то в цьому система ProZorro виявилась більш ефективною за попередню систему закупівель. Водночас, якщо на деяких ринках ціни в торгах в ProZorro спочатку були меншими за ринкові, та з часом тенденція змінилася на їхнє перевищення. Це може говорити про адаптацію недобросовісних закупівельників до нових правил або про витіснення з ринку публічних закупівель частини конкурентоспроможних постачальників, [стверджують](#) автори дослідження.

² Роз'яснення Міністерства економічного розвитку та торгівлі України щодо зміни істотних умов договору від 27.10.2016 року

<https://drive.google.com/open?id=1rjdzlhBPFhL7J2IKFCROSK4hUj8BgRez>

³ Ефект ProZorro: держзамовники почали економити понад 10%.

<https://youcontrol.com.ua/news/efekt-prozorro-derzhzamovnyky-pochaly-ekonomyty-ponad-10/>





Сумарна економія на закупівлях лише цих окремих видів продукції порівняно з ринковою вартістю збільшилась з 5 млн грн у 2013 р. до 144 млн грн у 2017 р.

Так, реформа державних закупівель досі не сприймається однозначно позитивно. З одного боку перехід на електронну систему публічних закупівель Прозорро є беззаперечним успіхом. З іншого боку явні вади у законодавстві щодо публічних закупівель дозволяють спотворити результати навіть відкритих торгів. Коли, скажімо, на конкурсі перемагає учасник з найнижчою ціною за одиницю товару, а потім через низку додаткових угод він суттєво піднімає ціну за одиницю свого товару начебто через коливання цін на ринку, що часто не відповідає дійсності, і в кінцевому результаті замовник за державні кошти зможе купити значно менший обсяг товару.

Уже відомо про відкриття двох гучних справ щодо розкрадання державних коштів та зловживання службовим становищем, які розслідує Національне антикорупційне бюро України (НАБУ). Одна справа стосується [розтрати](#) Міністерством оборони 149 млн гривень при закупівлі палива у компанії "Трейд Коммодіті", інша справа стосується [розтрати і зловживання службовим становищем](#) ДП«Укрзалізниця» і компанії «Вог Аеро Джет» (яка навесні 2018 року змінила назву на «Воленс Трейд»). За даними слідства, у березні 2016 року компанія «Вог Аеро Джет» виграла тендер та уклала з філією «ЦЗВ» «Укрзалізниці» договір поставки дизпалива за економічно вигідною ціною, яка на той момент була нижчою за ринкову. Згодом сторони тричі підписували додаткові угоди до договору поставки.

На сьогодні практично класичним став приклад державної закупівлі, який описали в своєму [дослідженні](#) “Не тільки “Трейд Комодіті”: Як замовники використовують додаткові угоди, щоб обходити прозорі закупівлі”⁴ автори з Центру вдосконалення закупівель, створений Київською школою економіки.

Так, у травні 2017 року державний заклад «Дитячий спеціалізований (спеціальний) клінічний санаторій «Хаджибей» Міністерства охорони здоров’я за результатами аукціону уклав угоду на придбання молока по 10 грн за літр. Станом на серпень замовник та постачальник 29 разів підвищували ціну. В результаті, молоко стало коштувати по 20,29 грн за літр. Водночас за період з березня по серпень цей самий замовник [змінив контрактну ціну](#) на м’ясо з 30 грн за кг на 120 грн за кг, підписавши близько двох десятків додаткових угод.

Як йдеться в іншому [дослідженні](#) “Додаткові угоди як результат цінового демпінгу”⁵ Центру вдосконалення закупівель Київської школи економіки, з початку 2017 року зазнали змін контракти на загальну суму біля 50 млрд грн (приблизно 12-13% всіх закупівель). Щодня підписуються сотні додаткових угод.

“Результати регресійного аналізу свідчать, що існує нелінійний вплив цінового демпінгу на ймовірність укладання додаткової угоди - чим більшим є розрив, тим вищими є шанси змінити договір у майбутньому. Кількість учасників та приріст тривалості процедури також мають нелінійний додатній вплив на ймовірність модифікувати початковий договір. Тобто додаткові угоди як раз більш поширені серед закупівель із значною економією та/або значною кількістю учасників. Отримані результати свідчать про необхідність розробки регуляторного механізму попередження цінового демпінгу під час аукціону”⁶, - йдеться у тексті дослідження.

⁴ Дослідження Київської школи економіки “Не тільки “Трейд Комодіті”: Як замовники використовують додаткові угоди, щоб обходити прозорі закупівлі”
http://cep.kse.org.ua/article/amendment-to-the-contract/index_html

⁵ Дослідження Київської школи економіки “Додаткові угоди як результат цінового демпінгу”,
http://cep.kse.org.ua/article/amendment-to-the-contract/index_html

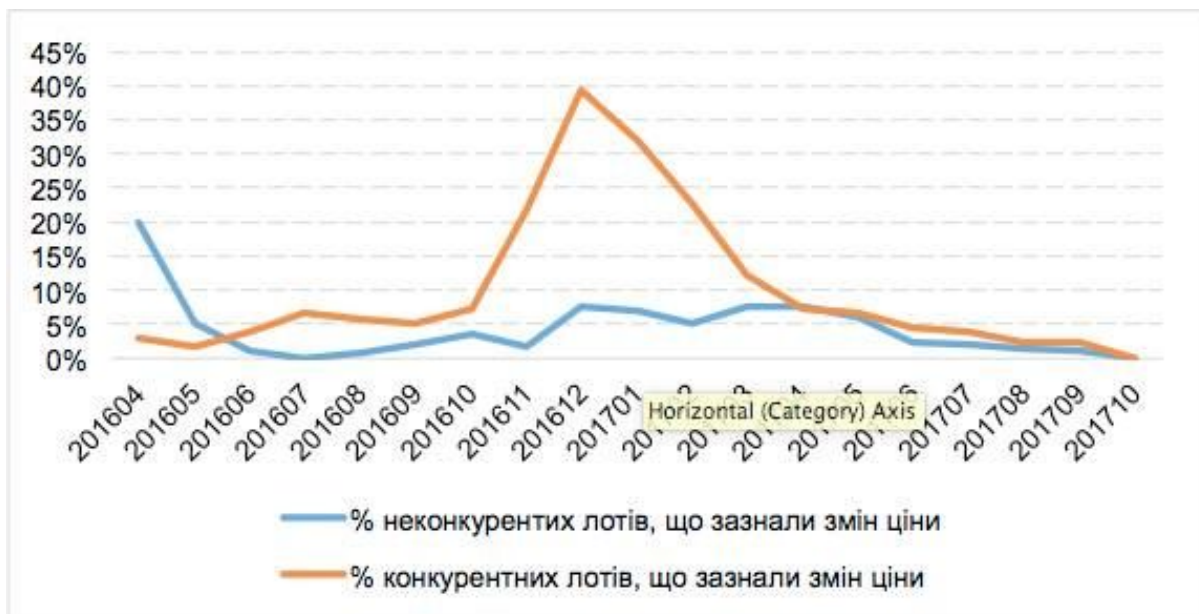
⁶ Дослідження Київської школи економіки “Додаткові угоди як результат цінового демпінгу”,
http://cep.kse.org.ua/article/amendment-to-the-contract/index_html



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку



Автори дослідження констатували, що існує нелінійний вплив цінового демпінгу на ймовірність укладання додаткової угоди - чим більшим є розрив, тим вищими є шанси змінити договір у майбутньому.

Як йдеться у дослідженні, кількість учасників та приріст тривалості процедури також мають нелінійний додатний вплив на ймовірність модифікувати початковий договір. Додаткові угоди більш поширені у закупівлях дизпалива, ніж інших видів пального.



Одним із методів вирішення проблеми у Центрі вважають регулювання відповідно до законодавства ризиків, які спричинені свідомою взаємодією учасників закупівлі поза системою. Наприклад, через визначення поняття "аномально низьких цін". Це один із методів, який застосовують в європейській закупівельній практиці. Метод передбачає законодавче закріплення необхідності обґрунтування аномально низької ціни та відхилення учасника на підставі відсутності такого обґрунтування.

“Замовник може використовувати власні практики стримування неринкового зростання ціни - наприклад Укртрансгаз вимагає забезпечення виконання договору про закупівлю (допомагає у випадку коли постачальник фактично шантажує замовника зривом контракту, вимагаючи від того, щоб була укладена додаткова угода). Навіть учасники надають ідеї щодо зменшення проявів неринкової поведінки - “ОККО” пропонує замовникам у договорі унеможливити підписання додаткової угоди раніше ніж через 90 днів після підписання початкового договору”⁷, - йдеться у тексті дослідження.

Для пошуку конкретних кейсів Центром було створено спеціальний [інтерактивний інструмент для пошуку додаткових угод в Prozorro](#). Проте оцінити, чи адекватно було укладено додаткові угоди щодо тієї чи іншої закупівлі, чи вони містили в собі корупційну складову, досить важко.

1.3 Результати розслідування громадських детективів WikiInvestigation

Громадські детективи проекту WikiInvestigation провели всеукраїнське [розслідування](#)⁸, під час якого проаналізували понад 200 державних закупівель паливно-мастильних матеріалів на суму понад 1 500 000,00 гривень, після укладання яких замовник і виконавець застосовували норму п. 2 ч. 4 ст. 36 Закону України від 25.12.15 р. № 922-VIII «Про публічні закупівлі», згідно з якою можна підвищувати ціну за одиницю товару і одночасно зменшувати обсяг закупленого товару.

Приводом для всеукраїнського розслідування стала [закупівля](#) Автобазою Управління справами Апарату Верховної Ради України дизельного пального і бензину у ТОВ “НАФТОТРЕЙД РЕСУРС” восени минулого року.

Тоді, паралельно з основним договором, 6 листопада 2017 року, сторони підписали [Додаткову угоду №1](#) про зменшення ціни без зміни обсягу та якості товарів. А вже 9

⁷ Дослідження Київської школи економіки “Додаткові угоди як результат цінового демпінгу”, <http://cep.kse.org.ua/article/amendment-to-the-contract/index.html>

⁸ Тиха крадіжка мільярдів на додаткових угодах <https://wikiinvestigation.org/articles/procurements/journalist/5bfaa78b5dd224676f1e45d8>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

листопада сторони підписали [Додаткову угоду №2](#) про те, що вони прийшли до обопільної згоди про зміну ціни за одиницю продукції не більше ніж на 10 відсотків і зменшення обсягу поставки. При цьому сама довідка була видана 7 листопада, а рівень цін у ній зафіксований станом на 6 листопада. Тобто, в той самий день, коли сторони уклали основну угоду, виконавець договору звернувся до уповноваженого органу про начебто збільшення ціни в той самий день, як тільки уклав основну угоду і таким чином погодився на умови постачання товару.

Сама довідка, на підставі якої була укладена додаткова угода, фіксує ціну станом на один день, а саме 6 листопада, а не засвідчує коливання (динаміки) ціни, як це вимагає Закон.

При цьому, скажімо, на сайті самого ДП «Держзовнішінформ» [азначаються](#) відмінності між довідками на одну дату і на дві: коливання ціни фіксує якраз довідка на дві дати.

“Кількісна перевага в замовленні довідок саме на дві дати пов’язана з тим, що в цьому випадку замовник торгів зможе прослідкувати період, протягом якого відбулося зазначене коливання. Таким чином, маючи підтвердні документи фахової організації, у яких конкретизовано періоди коливання ціни, замовник, по-перше, забезпечить себе від можливих зловживань з боку недобросовісних контрагентів у частині пропозиції збільшення ціни за одиницю товару та, по-друге, забезпечить себе від можливих підозр у корупційних діях, зловживанні службовим становищем, нецільовому використанні коштів тощо”, - йдеться на сайті ДП.

Як показало всеукраїнське розслідування громадських детективів, органи, що видають довідки контрагентам, на підставі яких замовником ухвалюється рішення про підписання додаткової угоди це [довідки](#) з ДП “Держзовнішінформ”, [Торгово-промислової палати України](#) та її регіональних відділень. Трапляються й випадки, коли виконавець договору на своєму бланку і за власним своїм підписом надає замовнику довідку з начебто коливанням ціни на підставі скріншоту з інформаційного сайту. Також трапляються випадки, коли орган надає інформацію про рівень цін, однак не вказує джерела цієї інформації.

Основне порушення у довідках, які ми дослідити у процесі розслідування, це те, що вони надані станом на одну дату, а не на дві. Тобто засвідчують лише рівень цін, а не коливання, як це вимагає закон. Також всі довідки, незважаючи на доволі високу мало обґрунтовану [ціну](#)⁹, не описують яку-небудь застосовану аналітичну методику та

⁹ Цінова довідка на товар від ДП “Держзовнішінформ” <http://dzi.gov.ua/services/ekspertiza-tsinovih-umov-dlya-pidgotovki-tsinovoyi-dovidki-na-tovar/>



носять інформаційний характер без врахування умов постачання товарів, умов платежів, гурту чи роздрібу, а також варіантів поставок. Таким чином, велика кількість додаткових угод укладаються на основі інформації сумнівної аналітичної глибини та об'єктивності, що абсолютно не дають підстав для підвищення ціни за одиницю товару, оскільки не показують динаміку.

При цьому, за практикою очевидно, що на сьогодні в першій додатковій угоді ціну за одиницю товару порівнюють з початковою ціною в договорі про закупівлю, а в подальших додаткових угодах – з ціною з урахуванням внесених попередньо змін до договору про закупівлю.

Таким чином, подібний умовивід нібито закріплений за замовником, який на підставі довідки і зазначенням рівня ціни на одну дату, повинен її порівняти з ціною товару в основній угоді і зробити висновок про наявність динаміки. Однак такі умовиводи повинні бути вже закріплені у документі, на підставі якого ухвалюється рішення про збільшення ціни одиницю товару, а не перетворюватися в об'єкт мозкових штурмів і суб'єктивних умовиводів працівників замовника.

Наприклад, у Вінниці ДП “Держзовнішінформ” також видала [довідку](#), яка носить інформаційний характер та не враховує умов угоди, станом на одну дату.

Черкаська ТПП видала замовнику [довідку](#), на підставі якої була укладена друга додаткова угода, з некоректним порівнянням цін, а саме - при укладанні кожної додаткової угоди ціни порівнюють з основним договором. Тоді як згідно з законодавством ціну за одиницю товару у подальших додаткових угодах варто порівнювати з ціною з урахуванням внесених попередньо змін до договору про закупівлю, а не з основною угодою.

Виконавцю закупівлі у Харкові Запорізька ТПП видала [довідку](#) станом на одну дату з інформацією, що була розміщена на інформаційному сайті “Мінфін”. (не має нічого спільного з Міністерством фінансів крім скороченої назви - авт.)

У Дніпрі виконавець закупівлі сам собі видав [довідку](#), на підставі якої була заключена додаткова угода. При цьому довідка містила інформацію з сайту “Мінфін”, а підписана була як “Скріншот з офіційного сайту Міністерства фінансів України про коливання цін”, що є фактично обманом.

У Житомирі додогода була заключена на підставі [довідки](#) з ГУ статистики в Житомирській області. Причому там була зазначена лише середня ціна за місяць, а не на одну чи дві дати, а також документ містив застереження про те, що ціни не можуть



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

застосовуватись при оцінці тендерних пропозицій та визначення переможців згідно з законом про закупівлі.

У Києві замовник однієї з закупівель показав [довідку](#) з ДП “Держзовнішінформ” на одну дату, яку йому надав постачальник товару для укладання додугоди, а також роздруковану інформацію з сайту “Мінфін”, яка не завірена у жоден спосіб.

У Рівному так само як і в Житомирі коливання цін нібито підтверджували [довідкою](#) з ГУ статистики в Рівненській області із середніми цінами за місяць.

На Закарпатті допугоу уклали на підставі [довідки](#) з Вінницької ТПП станом на одну дату та без зазначення джерел інформації.

У Чернівцях виконавцю угоди дали згоду на підвищення ціни на основі [інформаційного бюлетеня](#) “Стан європейського та українського ринка нафтопродуктів з 21.08.2017 по 20.08.2017 року”, а також аналізу цін на сайті “ВСЕ АЗС”.

На Прикарпатті офіційними підставами для укладання додугоди визнали [лист](#) самого постачальника пального, який той “підкріпив” скріншотами з інформаційного сайту.

У Хмельницькому як документ надали [довідку](#) з Житомирської ТПП з цінами станом на одну дату, а в Полтаві аналогічні [довідки](#) з рівнем ціни на одну дату приймають від Полтавської ТПП. Так само у Харкові такі ж [довідки](#) для допугод беруть з Харківської ТПП.

Також у Києві замовник надав довідку від Львівської торгово-промислової палати приніс [довідку](#), у якій дослівно йдеться про те, що “виходячи з проведеного пошуку, було виявлено [веб-сайт](#) із даними по вартості пального на зазначену дату”.

Як [повідомили](#) на інформаційний запит у Торгово-промисловій палаті України, вона “не здійснює жодних розрахунків статистичних даних, зокрема динаміки цін на паливо-мастильні матеріали, та, відповідно, не володіє відповідною методологією”. Цим у ТПП фактично визнали, що вони знаходять дані у відкритих джерелах і лише поширюють їх на запит на своїх балнках, фактично продаючи інформацію, завірену печаткою.

Таким чином, можемо констатувати, що проблема полягає не стільки в укладенні додаткових угод, оскільки вони дозволені законодавством, скільки в документах, на підставі яких укладаються ці додаткові договори, оскільки часто вони не просто не підтверджують коливання, але й не відображають дійсності. Крім того джерела



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

походження інформації, що фіксується в таких довідках, досить сумнівні та часто не мають в своїй основі жодної методології для визначення ринкового рівня цін та їх коливання.

В результаті, маємо ситуації, коли для двох різних закупівель два різні органи видають різні ціни на однакові продукти і станом на одну дату. Так, в Одесі для укладення додаткової угоди у [закупівлі](#) місцева ТПП видала [довідку](#) станом на 18 травня 2017 року, в якій зафіксувала ціни на рівні **25,99** грн за 1 л А-92 і **24,49** грн за 1 л дизпалива. Практично в той самий час, 19 травня 2017 року, для [закупівлі](#) у Вінниці місцева ТПП видала [довідку](#), де зафіксувала ціни на рівні **24,39** за за 1 л А-92 і **22,64** грн за 1 л дизпалива. А якщо порівняти ціни, що фіксували регіональні ТПП з цінами, які [визначав Держстат](#) як спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі статистики, то отримуємо, що станом на 19 травня 2017 року середні ціни на дизель в Україні становили **22,77** грн, в Одеській області - **22,93** грн, а у Вінницькій - **22,33** грн.

Отже, маємо фактично не контрольовану ситуацію з видачею та зі змістом документів, на основі яких укладаються додаткові угоди, за якими ціна за одиницю товару зростає, а обсяг поставок зменшується. І проблема полягає навіть не в тому, що ціни в регіонах суттєво різняться, а в тому, що вони визначаються не за однаковою методологією, тому їх не можна порівнювати та співставляти.

Основні проблеми таких документів:

- вони фіксують рівень цін, а не визначають коливання (в результаті, коливання визначає Замовник, який такими повноваженнями не наділений, оскільки своє рішення він повинен ухвалювати вже на основі готового документу);
- вони містять інформацію про рівень та коливання цін з сумнівних джерел (інформаційні сайти, бюлетені тощо);
- вони часто містять інформацію не про ринкові ціни (як у [роз'ясненні](#)¹⁰ МЕРТ), а про роздрібні, оптові, з відтермінуванням платежу, з різними варіантами поставок тощо;
- відсутність методології визначення ціни як уніфікованої, так і в кожному окремому випадку ([роз'яснення МЕРТ](#) не відповідає на запитання про органи, які уповноважені надавати довідки про коливання цін. Водночас там міститься рекомендація про те, що орган, установа або організація повинні мати повноваження здійснювати моніторинг цін на товари, визначати зміни ціни товару на ринку, надавати експертний висновок про зміну ціни товару).

¹⁰ Роз'яснення Міністерства економічного розвитку та торгівлі України щодо зміни істотних умов договору від 27.10.2016 року <https://drive.google.com/open?id=1rjdzlhBPFhL7J2IKFCROSK4hUj8BgRez>



2. Публічні закупівлі: українське законодавство і міжнародний досвід

2.1. Регулювання публічних закупівель в Україні

Зловживання на публічних закупівлях через укладання додаткових угод - один з головних механізмів, що призводить до вимивання коштів з одночасним зменшенням обсягів задоволення суспільних потреб у відповідних товарах . При цьому корупція у сфері публічних закупівель поширена на всіх рівнях – від сільських рад до найбільших державних підприємств.

Саме тому важливим компонентом функціонування системи публічних закупівель є законодавство, яке визначає принципи, поняття та процедури укладення державними інституціями договорів про закупівлю товарів, робіт та послуг для суспільних потреб, а також, зокрема, регулює передумови для укладання додаткових угод.

В Україні публічні закупівлі регулюються Законами України «Про публічні закупівлі»¹¹, «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони»¹² та іншими нормативними актами. Закон про публічні закупівлі встановлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади.

При цьому процес вдосконалення законодавства, що стосується публічних закупівель, на наш погляд має носити постійний характер, оскільки удосконалення автоматизованого процесу публічних закупівель напряду залежить від розвитку технологій та виявлення нових обставин, що дають змогу замовникам і виконавцям закупівель товарів та послуг за державні гроші зловживати заради власного збагачення і наносячи державі збиток.

Постійний характер вдосконалення законодавства закладений у Стратегію реформування публічних закупівель, яка розроблена і затверджена (розпорядження КМУ від 24.02.2016 № 175¹³) на виконання зобов'язань України за Угодою про Асоціацію з ЄС та у цьому є контексті є Дорожньою картою виконання таких зобов'язань.

З 2016 року в Україні державні закупівлі відбуваються в системі відкритих закупівель [Прозорро](#). Система охопила всі закупівлі у в два етапи: з 1 квітня 2016 року [Прозорро](#)

¹¹ Закон України “Про публічні закупівлі” <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

¹² <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1356-19>

¹³ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

стала обов'язковою для центральних органів влади та монополістів, а з 1 серпня – для всіх інших державних замовників.

2.2 Міжнародний досвід

Щороку більше 250 000 державних органів ЄС витрачають приблизно 14% ВВП (близько 2 трлн. євро) на придбання послуг, робіт та поставок. У багатьох секторах, таких як енергетика, транспорт, поводження з відходами, соціальний захист та надання послуг з охорони здоров'я або освіти, основними покупцями є державні органи¹⁴. Державні закупівлі є стратегічним інструментом у наборі інструментів економічної політики кожної держави-члена ЄС.

Оскільки сфера публічних закупівель є складною, то правила та директиви, які контролюють її, завжди розвиваються. Проте одним із найважливіших документів, який регулює публічні закупівлі в Європі, є [Директива ЄС щодо закупівель](#).

Європейська практика передбачає зміну умов договору переважно за умови проведення нової процедури закупівлі. Поряд з тим Директива передбачає внесення змін до умов договору, передбачивши мінімальні пороги, нижче яких нова процедура закупівель не є необхідною. Про це йдеться в статті 72 “Зміна договорів протягом їх строку”.

Будь-які зміни чинників, що впливають на учасників ринку, можуть спричинити внесення змін у договір. Розрізняють: 1) чинники, спричинені ринковими факторами, ті, що викликані діяльністю замовника, 2) чинники, що залежать від постачальника, 3) чинники, що свідчать про свідому взаємодію між учасниками закупівлі поза системою.

У свою чергу, прискорений економічний розвиток та жорстка конкуренція спонукають керівництво європейських компаній неодмінно використовувати бюджетування у своїй діяльності.

3.3 Відповідальність за порушення проведення процедур закупівель

Чинним законодавством України спеціальна кримінальна відповідальність саме за порушення проведення процедур закупівель не передбачена.

¹⁴ Public Procurement https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en



При цьому, в разі доведення відповідними органами факту наявності в діях голови, членів тендерного комітету ознак злочину, ці посадові особи можуть нести відповідальність за вчинення «службових злочинів», склад яких передбачений розділом XVII Кримінального кодексу України (далі – ККУ), зокрема за такими статтями ККУ:

- стаття 191-2 (Привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем) ККУ, відповідальність за другою частиною карається обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.
- стаття 354 (Підкуп працівника підприємства, установи чи організації) ККУ карається штрафом до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк;
- стаття 364 (Зловживання владою або службовим становищем) ККУ, відповідальність, зокрема за частиною першою якої: арешт на строк до шести місяців або обмеження волі на строк до трьох років, або позбавлення волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, із штрафом від двохсот п'ятдесяти до семисот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та зі спеціальною конфіскацією;
- стаття 366 (Службове підроблення) ККУ, відповідальність, зокрема за частиною першою якої: штраф до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеження волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;
- стаття 367 (Службова недбалість), відповідальність, зокрема за частиною першою якої: штраф від двохсот п'ятдесяти до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до двох років, або обмеження волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;
- а також статті ККУ щодо неправомірної вигоди: стаття 368 (Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою) та стаття 368-2 (Незаконне збагачення).



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

3. Шляхи вирішення проблеми

3.1 Пропозиції до МЕРТ та проекту “Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС” щодо внесення пропозиції щодо визначення коливання ціни та визначення ринкової ціни в Проект Закону на заміну Закону №922 (2015) «Про публічні закупівлі».¹⁵

- **Подати зміни до Закону України “Про публічні закупівлі” на затвердження Верховної Ради. Див. ДОДАТОК 1:**

У частині першій статті 1 доповнити пунктом 10¹ такого змісту:

«10¹) коливання ціни за одиницю товару на ринку – будь-яка зміна ціни за одиницю такого товару на ринку, що виникла після дати укладання договору про закупівлю (дати внесення останньої зміни до нього в частині зміни ціни).»

2. У частині четвертій статті 36 пункт 2) викласти у наступній редакції:

«2) зміни ціни за одиницю товару пропорційно рівню коливання, але не більше ніж на 10 відсотків кожного разу з урахуванням попередніх змін, у разі коливання ціни за одиницю такого товару на ринку, за умови, що така зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі. Кабінетом Міністрів України затверджується Методика визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку, порядку її застосування при зміні ціни та перелік товарів, до яких вона застосовується»

- **Затвердити Методику визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку, порядку її застосування при зміні ціни в межах процедур публічних закупівель та перелік товарів, до яких вона застосовується. А також** забезпечити щоденне оприлюднення на офіційному сайті Уповноваженого органу з питань закупівель середніх цін за одиницю товару на ринку, визначених згідно із цією Методикою. **Див. ДОДАТОК 2.**

Методика встановить механізм визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку та порядок зміни ціни за одиницю такого товару з переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України, у випадках внесення змін в істотні умови договору про закупівлю при коливанні ціни таких товарів на ринку відповідно до пункту 2 частини 4 статті 36 Закону України «Про публічні закупівлі».

¹⁵ Проект Закону на заміну Закону №922 (2015) «Про публічні закупівлі».
https://docs.google.com/document/d/1tcNGg3x8mSHN6425Gel5_WUXNoj47n4QmGOXOr_DOPM/edit?fbclid=IwAR3_XkO6fiAAGrov9EsvFpq4HY71JMxPB4P9YYuEzPOdSI8OaSlgE5N5B0



Джерело щоденної цінової інформації: Для товарів, які мають код товарної підкатегорії згідно з УКТ ЗЕД 27101241, 27101245 та 27101943 середня ціна за одиницю товару на ринку визначається центральним органом виконавчої влади, що реалізує податкову та митну політику, на підставі щоденної інформації про роздрібні ціни за одиницю товару (без урахування знижок) за даними реєстраторів розрахункових операцій, яка в день розрахунку передається Уповноваженому органу з питань закупівель та авторизованих електронних майданчиків. Вибір джерела інформації обґрунтований. **Див. ДОДАТОК 3**

Таким чином, після початку роботи нового офіційного джерела інформації, потреба у довідках, що підтверджують коливання цін, а також в органах, що їх видають, відпаде.

Передбачається спрощення процедури визначення та доказування рівня та коливання цін через відмову від довідок. Зобов'язати замовників товарів за державні кошти підвищувати ціни лише в разі підтвердження інформації з офіційного джерела інформації, що уніфікує коливання цін по всій країні.

4. Комунікаційна стратегія

- просування ідей законодавчих змін через медіа (новини, публікації, пости в соцмережах, експертні думки);
- проведення “круглого столу” з низкою експертів, народних депутатів, Департаменту регулювання державних закупівель Міністерства економіки України, представниками громадськості та міжнародних партнерів з метою вироблення спільної “дорожньої карти” та уніфікації правок;
- проведення низки вебінарів та тренінгів для представників органів виконавчої влади, тендерних комітетів, які відповідають за організацію закупівель на всіх етапах їх проведення, про корупційні ризики в публічних закупівлях.
- проведення прес-конференцій для ЗМІ у обласних центрах про додаткові угоди як слабе місце публічних закупівель;
- залучення активістів та журналістів до моніторингу публічних закупівель для попередження корупційних дій та нецільового використання бюджетних коштів;
- проведення публічних консультацій із заінтересованими сторонами (органи влади, бізнес, громада) на тему корупційних ризиків під час укладання додаткових угод.

Список використаних джерел:

- 1) Тиха крадіжка мільярда на додаткових угодах
<https://docs.google.com/document/d/1kDvKUnMeQ1iYfBpWWdvxU0sOVRGr7hH8HtS9NntK-o8/edit>
- 2) Закон України “Про публічні закупівлі”, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
- 3) Роз’яснення Міністерства економічного розвитку та торгівлі України щодо зміни істотних умов договору від 27.10.2016 року
<https://drive.google.com/open?id=1rjdzlhBPFhL7J2IKFCROSK4hUj8BgRez>
- 4) Public Procurement https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку



- 5) Ефект ProZorro: держзамовники почали економити понад 10%.
<https://youcontrol.com.ua/news/efekt-prozorro-derzhzamovnyky-pochaly-ekonomyty-ponad-10/>
- 6) Дослідження Київської школи економіки “Не тільки “Трейд Комодіті”: Як замовники використовують додаткові угоди, щоб обходити прозорі закупівлі”
http://cep.kse.org.ua/article/amendment-to-the-contract/index_.html
- 7) Дослідження Київської школи економіки “Додаткові угоди як результат цінового демпінгу”, <http://cep.kse.org.ua/article/amendment-to-the-contract/index.html>
- 8) Збірник директив ЄС з питань з питань державних закупівель
http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf
- 9) Проект “Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС”
<http://eupublicprocurement.org.ua/>
- 10) Проект Закону на заміну Закону №922 (2015) «Про публічні закупівлі».
https://docs.google.com/document/d/1tcNGg3x8mSHN6425GeI5_WUXNoj47n4QmGOXOr_DOPM/edit?fbclid=IwAR3_XkO6fiAAGrov9EsivFpq4HY71JMxPB4P9YyEzPOdSI8OaSlgE5N5B0



Закон України

Про внесення змін до Закону України Про публічні закупівлі

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести до Закону України "Про публічні закупівлі" (Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 9, ст. 89 із наступними змінами) такі зміни:

1. У частині першій статті 1 доповнити пунктом 10¹ такого змісту:
«10¹) коливання ціни за одиницю товару на ринку – будь-яка зміна ціни за одиницю такого товару на ринку, що виникла після дати укладання договору про закупівлю (дати внесення останньої зміни до нього в частині зміни ціни).»

2. У частині четвертій статті 36 пункт 2) викласти у наступній редакції:

«2) зміни ціни за одиницю товару пропорційно рівню коливання, але не більше ніж на 10 відсотків кожного разу з урахуванням попередніх змін, у разі коливання ціни за одиницю такого товару на ринку, за умови, що така зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі. Кабінетом Міністрів України затверджується Методика визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку, порядку її застосування при зміні ціни та перелік товарів, до яких вона застосовується»

II. Прикінцеві та перехідні положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України протягом місяця з дня набрання чинності цим Законом:

забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації положень цього Закону;

забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Голова

Верховної ради України



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Порівняльна таблиця

До проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України Про публічні закупівлі»

Діюча редакція Закону України Про публічні закупівлі	Пропонована редакція Закону України Про публічні закупівлі
<p>Стаття 1. Визначення основних термінів</p> <p>1. У цьому Законі нижченаведені терміни вживаються в такому значенні:</p> <p>...</p> <p><i>відсутня</i></p> <p>...</p>	<p>Стаття 1. Визначення основних термінів</p> <p>1. У цьому Законі нижченаведені терміни вживаються в такому значенні:</p> <p>...</p> <p>10-1) коливання ціни за одиницю товару на ринку – будь-яка зміна ціни за одиницю такого товару на ринку, що виникла після дати укладання договору про закупівлю (дати внесення останньої зміни до нього в частині зміни ціни).</p> <p>...</p>
<p>Стаття 36. Основні вимоги до договору про закупівлю</p> <p>...</p> <p>4. Умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції за результатами аукціону (у тому числі ціни за одиницю товару) переможця процедури закупівлі або ціни пропозиції учасника у разі застосування переговорної процедури. Істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі, крім випадків:</p> <p>1) зменшення обсягів закупівлі, зокрема з урахуванням фактичного обсягу видатків замовника;</p> <p>2) зміни ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 відсотків у разі коливання ціни такого товару на ринку, за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі;</p>	<p>Стаття 36. Основні вимоги до договору про закупівлю</p> <p>...</p> <p>4. Умови договору про закупівлю не повинні відрізнятися від змісту тендерної пропозиції за результатами аукціону (у тому числі ціни за одиницю товару) переможця процедури закупівлі або ціни пропозиції учасника у разі застосування переговорної процедури. Істотні умови договору про закупівлю не можуть змінюватися після його підписання до виконання зобов'язань сторонами в повному обсязі, крім випадків:</p> <p>1) зменшення обсягів закупівлі, зокрема з урахуванням фактичного обсягу видатків замовника;</p> <p>2) зміни ціни за одиницю товару пропорційно рівню коливання, але не більше ніж на 10 відсотків кожного разу з урахуванням попередніх змін, у разі коливання ціни за одиницю такого товару на ринку, за умови, що така зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі.</p> <p>Кабінетом Міністрів України затверджується Методика визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку, порядку її застосування при зміні</p>



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку



<p>3) покращення якості предмета закупівлі за умови, що таке покращення не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі;</p> <p>4) продовження строку дії договору та виконання зобов'язань щодо передання товару, виконання робіт, надання послуг у разі виникнення документально підтверджених об'єктивних обставин, що спричинили таке продовження, у тому числі непереборної сили, затримки фінансування витрат замовника, за умови, що такі зміни не призведуть до збільшення суми, визначеної в договорі;</p> <p>5) узгодженої зміни ціни в бік зменшення (без зміни кількості (обсягу) та якості товарів, робіт і послуг);</p> <p>6) зміни ціни у зв'язку із зміною ставок податків і зборів пропорційно до змін таких ставок;</p> <p>7) зміни встановленого згідно із законодавством органами державної статистики індексу споживчих цін, зміни курсу іноземної валюти, зміни біржових котирувань або показників Platts, регульованих цін (тарифів) і нормативів, які застосовуються в договорі про закупівлю, у разі встановлення в договорі про закупівлю порядку зміни ціни;</p> <p>8) зміни умов у зв'язку із застосуванням положень частини п'ятої цієї статті.</p> <p>...</p>	<p>ціни в межах процедур публічних закупівель та перелік товарів, до яких вона застосовується;</p> <p>3) покращення якості предмета закупівлі за умови, що таке покращення не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі;</p> <p>4) продовження строку дії договору та виконання зобов'язань щодо передання товару, виконання робіт, надання послуг у разі виникнення документально підтверджених об'єктивних обставин, що спричинили таке продовження, у тому числі непереборної сили, затримки фінансування витрат замовника, за умови, що такі зміни не призведуть до збільшення суми, визначеної в договорі;</p> <p>5) узгодженої зміни ціни в бік зменшення (без зміни кількості (обсягу) та якості товарів, робіт і послуг);</p> <p>6) зміни ціни у зв'язку із зміною ставок податків і зборів пропорційно до змін таких ставок;</p> <p>7) зміни встановленого згідно із законодавством органами державної статистики індексу споживчих цін, зміни курсу іноземної валюти, зміни біржових котирувань або показників Platts, регульованих цін (тарифів) і нормативів, які застосовуються в договорі про закупівлю, у разі встановлення в договорі про закупівлю порядку зміни ціни;</p> <p>8) зміни умов у зв'язку із застосуванням положень частини п'ятої цієї статті.</p> <p>...</p>
---	---



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

Про затвердження Методики визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку, порядку її застосування при зміні ціни в межах процедур публічних закупівель та перелік товарів, до яких вона застосовується

Відповідно до пункту 2 частини 4 статті 36 Закону України «Про публічні закупівлі» (922-VIII) Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Затвердити Методику визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку та порядок її застосування при зміні ціни в межах процедур публічних закупівель (додаток 1).
2. Перелік товарів, до яких застосовується Методика визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку та порядок її застосування при зміні ціни в межах процедур публічних закупівель (додаток 2).
3. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України та Міністерству фінансів України внести зміни до Порядку взаємодії електронної системи закупівель з інформаційними системами Державної фіскальної служби України щодо обміну інформацією, а також до існуючих угод про електронний інформаційний обмін з питань, що впливають із цієї Методики.
4. Міністерству економічного розвитку і торгівлі:
 - забезпечити щоденне оприлюднення на офіційному сайті Уповноваженого органу з питань закупівель середніх цін за одиницю товару на ринку, визначених згідно із цією Методикою;
 - провести аналіз ефективності застосування цієї Методики та в разі потреби внести до кінця 2020 року Кабінетові Міністрів України відповідні пропозиції.

Прем'єр-міністр України

В. ГРОЙСМАН



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

ЗАТВЕРДЖЕНО

постановою Кабінету Міністрів України

від _____ 201__ р. № _____

МЕТОДИКА

визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку та порядок її застосування при зміні ціни в межах процедур публічних закупівель

1. Загальні положення

1.1. Ця Методика встановлює механізм визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку та порядок зміни ціни за одиницю такого товару з переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України, у випадках внесення змін в істотні умови договору про закупівлю при коливанні ціни таких товарів на ринку відповідно до пункту 2 частини 4 статті 36 Закону України «Про публічні закупівлі».

1.2. У цій Методиці нижченаведені терміни вживаються в такому значенні:

- одиниця товару:

літр – для товарів, які мають код товарної підкатегорії згідно з УКТ ЗЕД 27101241, 27101245, 27101943;

- рівень коливання – відношення середньої ціни за одиницю товару на ринку, визначеної на одну з пізніших дат: або дату укладення договору про закупівлю або дату внесення останніх змін до договору про закупівлю в частині зміни ціни, до середньої ціни за одиницю такого товару на ринку, визначеної на дату, що передує даті укладання нової додаткової угоди (але не пізніше ніж за 5 днів до такої дати укладання);

- середня ціна за одиницю товару на ринку – середньоарифметичне значення цін за одиницю товару на ринку за день, яка визначається на підставі щоденної цінової інформації про ціни за одиницю товару на ринку.

2. Розрахунок середньої ціни за одиницю товару на ринку

2.1. Середня ціна за одиницю товару на ринку за день розраховується на наступний день за такою формулою:

$$Ц_{сер} = (\sum Ц) / n,$$

де $Ц_{сер}$ – середня ціна за одиницю товару на ринку за день,

$\sum Ц$ – сума цін за одиницю товару на ринку за день,

n - кількість цін за одиницю товару за день, що враховуються при визначенні середньої ціни.

Для розрахунку середньої ціни не враховуються ціни, які відрізняються від середньої ціни за одиницю товару на ринку за попередній день більше ніж на 10 відсотків.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

2.2. Середні ціни за одиницю товару на ринку оприлюднюються на офіційному сайті Уповноваженого органу з питань закупівель та авторизованих електронних майданчиків у день отримання відповідної щоденної інформації.

3. Застосування Методики визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку при зміні ціни в межах процедур публічних закупівель

3.1. Ця Методика відповідно до пункту 2 частини 4 статті 36 Закону України «Про публічні закупівлі» визначає порядок внесення змін до істотних умов договору про закупівлю в частині зміни ціни за одиницю товару.

3.2. Зміна ціни пропорційно рівню коливання визначається за такою формулою:

$$Ц_t = Ц_d \times (Ц_{сер} / Ц_{сер.д});$$

де $Ц_t$ – ціна за одиницю товару, пропорційна рівню коливання середньої ціни за одиницю такого товару на ринку;

$Ц_d$ – ціна за одиницю товару, зазначена у договорі про закупівлю (додатковій угоді) з урахуванням останніх змін в частині зміни ціни;

$Ц_{сер}$ – середня ціна за одиницю товару за день, що передує даті укладання нової додаткової угоди (але не раніше ніж за 5 днів до дати укладання);

$Ц_{сер.д}$ – середня ціна за одиницю товару на ринку, визначена на одну з пізніших дат: або день укладання договору про закупівлю або день внесення останніх змін до договору про закупівлю в частині зміни ціни.

3.3. Визначення ціни за одиницю товару пропорційно рівню коливання за цією Методикою поширюється на випадки збільшення або зменшення середньої ціни за одиницю товару на ринку.

3.4. Укладання додаткової угоди до договору про закупівлю у випадках коливання середньої ціни за одиницю товару на ринку в межах двох відсотків не є обов'язковим.

4. Джерело щоденної цінової інформації

4.1. Для товарів, які мають код товарної підкатегорії згідно з УКТ ЗЕД 27101241, 27101245 та 27101943 середня ціна за одиницю товару на ринку визначається центральним органом виконавчої влади, що реалізує податкову та митну політику, на підставі щоденної інформації про роздрібні ціни за одиницю товару (без урахування знижок) за даними реєстраторів розрахункових операцій, яка в день розрахунку передається Уповноваженому органу з питань закупівель та авторизованих електронних майданчиків.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

ЗАТВЕРДЖЕНО

постановою Кабінету Міністрів України

від ____ 201__ р. № ____

Перелік товарів, до яких застосовується Методика визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку та порядок її застосування при зміні ціни в межах процедур публічних закупівель

№ п/п	Назва товару	Код згідно із ДК 021:2015	Код товарної підкатегорії згідно з УКТ ЗЕД
1	Бензин А-92	09132000-3	27101241
2	Бензин А-95	09132000-3	27101245
3	Дизельне паливо	09134200-9	27101943



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

Обґрунтування використання для підтвердження коливання цін цінової інформації з Системи обліку даних реєстраторів розрахункових операцій

Другий пункт частини четвертої статті 36 Закону України «Про публічні закупівлі» дозволяє змінювати істотні умови тендерної пропозиції за результатами аукціону, зокрема, ціни за одиницю товару не більше ніж на 10 відсотків, у разі коливання ціни такого товару на ринку.

Проте, у зв'язку із відсутністю поняття «коливання ціни» та Методики його застосування, вказана норма не може бути правильно застосована. Зокрема, на практиці трапляються випадки, коли на аукціон виходить учасник із заниженою ціною, яка у подальшому додатковими угодами доводиться до ринкової або більше. Найчастіше такі випадки трапляються із моторним паливом: бензинами, дизпаливом та скрапленим газом.

Ілюстративно це представлено на наступному графіку з реальної [закупівлі](#):



Інші реальні приклади таких ситуацій наведено у додатку.

Вирішення зазначеної проблеми може бути досягнуто лише шляхом використання суб'єктами публічних закупівель єдиного, доступного, достовірного та однозначного джерела про коливання цін, зокрема цін на моторне паливо. З цією метою було проведено аналіз цінової інформації на моторне паливо з максимальної кількості доступних джерел, а саме:

- 1) біржових котирувань в Україні, зокрема на Українській енергетичній біржі;
- 2) біржових котирувань, що публікуються в Platts;
- 3) дані про динаміку роздрібних цін, за даними консалтингової групи A-95;
- 4) дані про динаміку роздрібних цін, за даними НТЦ «Психея»;
- 5) дані про динаміку роздрібних цін за даними Держкомстату;
- 6) знеособлену інформацію щодо кількості та ціни постачання пального протягом 2017 року на митній території України (за даними Єдиного державного реєстру податкових накладних);
- 7) інформацію щодо продажу пального через РРО у 2017 році, зокрема середні ціни на паливо за кодами УКТ ЗЕД 27101241, 27101245 та 27101943 відповідно до Системи обліку даних реєстраторів розрахункових операцій;
- 8) інформацію про кількість та ціну постачання пального протягом 2017 року у системі ПРОЗОРРО.

Порівняння цін з окремих джерел за 7 місяців 2017 року представлено на наступному графіку (на прикладі бензину марки «А-95», для решти моторного палива ситуація аналогічна):





На графіку не представлено ціни з джерел Platts та ЄРПН, оскільки вони виявились на практиці складними для розрахунку, а також з джерела Держкомстат у зв'язку з їх поганою ритмічністю.

При проведенні аналізу основними вимогами були:

- 1) ритмічність – наявність інформації про рівень ціни на ринку на кожен день, оскільки додаткові угоди можуть бути укладені в будь-який момент;
- 2) простота – можливість швидкого розрахунку ціни контракту та вартості одиниці товару для суб'єкта публічних закупівель (замовника або постачальника) на відповідну дату (без додаткових витрат ресурсів);
- 3) незалежність – джерело інформації повинно бути позбавлено від будь-якого впливу щодо рівня ціни, в першу чергу корупційного;
- 4) доступність – інформація має бути оприлюднена (або підлягає оприлюдненню у майбутньому) для необмеженого кола осіб і є безкоштовною.

При проведенні аналізу також враховано, що основними факторами впливу на ціну моторного палива в Україні є:

- 1) біржові котирування на нафту для імпортного палива (вартість палива на кордоні України);
- 2) податки (акциз і ПДВ);
- 3) коливання валют для імпортного палива;
- 4) вартість переробки для вітчизняного палива;
- 5) вартість доставки;
- 6) маржа реалізатора.

Також взято до уваги, що замовники за процедурою публічних закупівель придбають моторне паливо для власного споживання.

Аналіз застосовності вищенаведених джерел інформації виявив наступне:

Біржові котирування, зокрема на Українській енергетичній біржі (<https://www.ueex.com.ua/>)

Відповідність вимогам:

⊖ ритмічність – не відповідає, оскільки протягом великого проміжку часу можуть не укладатися угоди, наприклад з 02.02.2017 по 16.05.2017 не укладалися угоди по дизпаливу (<https://www.ueex.com.ua/exchange-quotations/petroleum-products/>);

☑ простота – обмежено відповідає (потребує додаткових розрахунків);





○ незалежність – не відповідає, оскільки правила бірж дозволяють не лише проводити біржові торги товаром, а й здійснювати інші форми організованої торгівлі (<https://www.ueex.com.ua/files/ueex-rules-of-exchange-trading.pdf>), в яких ціна товару може бути задалегідь узгодженою між контрагентами;

☑ доступність – обмежено відповідає (доступно за підпискою).

Висновок: не може застосовуватись в якості джерела про коливання цін.

Біржові котирування, що публікуються в Platts

Відповідність вимогам:

☑ ритмічність – відповідає (інформація є на кожен день);

○ простота – не відповідає, оскільки питома вага імпортного палива в Україні є доволі значною (близько 56 відсотків за підсумками 7 місяців 2018 року), проте вона має постійну тенденцію до зменшення (69 відсотків у 2016 році, 60 відсотків у 2017 році, джерело - http://enkorr.com.ua/a/news/Dolya_ukrainskih_NPZ_na_rinke_benzinov_virosla_do_44/233619).

Значна питома вага палива вітчизняної переробки не дозволяє використовувати в якості джерела інформації виключно Platts і призводить до необхідності врахування багатьох змінних факторів

(<https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/pochemu-benzin-stoit-tak-dorogo-1119575.html>), які впливають на ціну моторного палива, зокрема, таких як вартість переробки, непрямі податки, вартість доставки, маржа реалізатора тощо. Це унеможливило механізм розрахунку ціни для відповідної дати або контракту.

☑ незалежність – відповідає, оскільки це всесвітньо визнане джерело інформації про ціни на нафтопродукти в Європі;

☑ доступність – обмежено відповідає (дорога платна підписка).

Висновок: не може застосовуватись в якості джерела про коливання цін.

Дані про динаміку роздрібних цін, за даними спеціалізованих інформаційних агентств, таких як консалтингова група А-95 (<https://consulting.a95.ua/>) або НТЦ «Псіхея» (<http://oilreview.kiev.ua/>)

Відповідність вимогам:

☑ ритмічність – відповідає (інформація є на кожен день);

☑ простота – відповідає (інформація вже готова до застосування);

○ незалежність – не відповідає, оскільки ці агенції фактично отримують дані безпосередньо від операторів ринку (приклад отримання інформації цими агенціями від операторів ринку - <http://oilreview.kiev.ua/analitics/>), тому у великих операторів ринку виникне зацікавленість надати інформаційним агенціям завищену цінову інформацію для певних дат, що призведе до спотворення інформації;

☑ доступність – обмежено відповідає (доступно за платною підпискою або від клієнтів цих агенцій). Проте існує дуже велика ймовірність відмови цих агенцій продавати Державі цінову інформацію, оскільки безкоштовне оприлюднення нею такої інформації призведе до втрати такими агенціями джерела доходу від значної кількості учасників ринку моторного палива. Отже, інформаційні агенції зможуть погодитись на надання Державі цінової інформації за умови покриття нею збитків по іншим клієнтам, що недоцільно.

Висновок: не може застосовуватись в якості джерела про коливання цін.

Дані про динаміку роздрібних цін на моторне пальне за даними Держкомстату (http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/ct/mon_c/mon_c.htm)

Відповідність вимогам:





○ ритмічність – не відповідає (у 2017 році така інформація була один раз на 10 днів, а станом на сьогодні така інформація вже відсутня). Поточна Методика Держкомстату стосується лише середніх місячних цін та індексу цін місяць до місяця;

☑ простота – відповідає (інформація вже готова до застосування);

☑ незалежність – обмежено відповідає, оскільки інформація збиратиметься державним органом, для якого може бути затверджено Методологію, яка виключатиме маніпулювання цінами;

☑ доступність – обмежено відповідає (за 2017 рік і попередні періоди доступно на Web-сайті Держкомстату).

Враховуючи, що щоденний моніторинг ринку моторного палива, потребує витрат часу персоналу Держкомстату та відповідно витрат держави на їх утримання, то запровадження такого моніторингу є недоцільним.

Висновок: не може застосовуватись в якості джерела про коливання цін.

Знеособлена інформація щодо кількості та ціни постачання пального за даними Єдиного державного реєстру податкових накладних

Відповідність вимогам:

☑ ритмічність – відповідає (інформація є на кожен день);

○ простота – не відповідає (інформація містить велику кількість одиниць виміру, різні обсяги постачання та різне кодування товарів, що унеможлиблює визначення середніх цін для таких товарів);

☑ незалежність – обмежено відповідає, оскільки інформація збирається державним органом, для якого може бути затверджено Методологію, яка виключатиме маніпулювання цінами;

○ доступність – не відповідає (інформація формується на підставі конфіденційної інформації з усіма відповідними обмеженнями).

Висновок: не може застосовуватись в якості джерела про коливання цін.

Інформація про кількість та ціну постачання пального у системі ПРОЗОРРО

Відповідність вимогам:

☑ ритмічність – обмежено відповідає (в основному є інформація на кожен день, але для деяких днів вона відсутня);

○ простота – не відповідає (інформація містить велику кількість одиниць виміру, різні обсяги постачання та об'єднання різних товарів під одним кодом, що унеможлиблює визначення середніх цін для таких товарів);

☑ незалежність – обмежено відповідає, оскільки інформація збирається державним органом, для якого може бути затверджено Методологію, яка виключатиме маніпулювання цінами;

○ доступність – не відповідає (інформація формується на підставі конфіденційної інформації з усіма відповідними обмеженнями).

Висновок: не може застосовуватись в якості джерела про коливання цін.

Інформація щодо продажу пального через РРО, зокрема, середні ціни на пальне за кодами УКТ ЗЕД 27101241, 27101245 та 27101943 відповідно до Системи обліку даних реєстраторів розрахункових операцій

Відповідність вимогам:

☑ ритмічність – відповідає (інформація є на кожен день);

☑ простота – відповідає (інформація вже готова до застосування);

☑ незалежність – обмежено відповідає, оскільки інформація оброблятиметься державним органом, для якого може бути затверджено Методологію, яка виключатиме



маніпулювання цінами. Крім того, великий обсяг інформації (інформація про фактичні ціни реалізації моторного палива по всім АЗС) вже сам по собі унеможливує маніпулювання цінами з боку операторів ринку;

☑ доступність – обмежено відповідає (інформація хоч і не знаходиться у відкритому доступі, проте формується на підставі інформації, яка і так оприлюднюється Державною фіскальною службою).

Основними ризиками застосування цього джерела є:

можливість визначення середньої ціни товару та відповідно її оприлюднення лише на наступний день;

можливість затримки в отриманні інформації Державною фіскальною службою за рахунок каналів зв'язку (такі випадки трапляються не часто, але у випадках, коли вони були, середній строк затримки складав 1 день (максимально – до 5 днів); З метою мінімізації цього ризику пропонується при укладанні додаткової угоди керуватися ціною товару за будь-яку дату за останні 5 днів, що передують даті укладання угоди;

можливість виникнення помилок при передачі інформації (дублювання). З метою мінімізації цього ризику пропонується при проведенні розрахунку середньої ціни поточного дня відсікати всі ціни, які на понад 10 відсотків перевищують рівень ціни попереднього дня;

залежність від правильного кодування товару в чеку РРО;

необхідність затвердження Кабінетом міністрів України Методики визначення середньої ціни за одиницю товару на ринку та порядок її застосування при зміні ціни в межах процедур публічних закупівель;

внесення змін до Порядку взаємодії електронної системи закупівель з інформаційними системами Державної фіскальної служби України щодо обміну інформацією, а також до існуючих угод про електронний інформаційний обмін між Державною фіскальною службою та Мінекономіки.

Висновок: може застосовуватись в якості джерела про коливання цін при усуненні ризиків.

Загальний висновок:

Єдиним джерелом, яке дозволить нормально застосовувати пункт 2 частини 4 статті 36 Закону України «Про публічні закупівлі» є інформація про коливання середніх цін на моторне паливо з Системи обліку даних реєстраторів розрахункових операцій Державної фіскальної служби.

Щоденна публікація таких цін дозволить створити для суб'єктів публічних закупівель єдині, рівні та прозорі умови для ведення власної господарської діяльності, і значно мінімізує можливість виникнення випадків, описаних на початку цього обґрунтування, що призведе до мінімізації втрат Держави.

При цьому слід враховувати наступні фактори:

❖ тендерна пропозиція за результатами аукціону вже враховує всі особливості формування ціни при укладанні договору (опт, роздріб, реалізація за талонами, відстрочка платежу, доставка тощо).

❖ закон не встановлює будь-яких передумов для застосування коливання ціни товару на ринку в залежності від обсягів закупівлі або способу оплати за товар, тобто ці особливості жодним чином не повинні впливати на коригування ціни в результаті її коливання.

Отже, запропоноване джерело інформації має використовуватися для визначення загальних ринкових тенденцій при зміні ціни за одиницю товару (укладанні додаткових угод)



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку

незалежно від особливостей умов договорів щодо обсягів закупівлі (у т.ч. оптових закупівлях) або способу оплати за товар тощо.

Зазначене також узгоджується з тим, що:

- ❖ моторне паливо придбається замовниками в основному для власного споживання;
- ❖ динаміка коливання середніх цін для оптового та роздрібного ринку практично співпадає і завжди залежить від очікувань роздрібного (кінцевого) споживача;
- ❖ орієнтація на роздрібний ринок дозволить створити виключно ринкові умови для коригування визначеної за підсумками аукціону ціни на моторне паливо, у тому числі відповідно до Правил професійної етики у конкуренції щодо чесності та прозорості роздрібного ринку пального в Україні, погоджених Антимонопольним комітетом України.



Цей проект фінансується
Європейським Союзом



Цей проект реалізується Фондом
Інновацій та Розвитку