

Висновок за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства щодо проекту концесії у морському порту Херсон

Інформація про Проект

З метою виконання основних завдань Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 року № 548, зокрема для залучення приватних інвестицій для модернізації та створення об'єктів портової інфраструктури на підставі договорів концесії, Міністерство інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури) у жовтні 2016 року звернулось до Європейського банку реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР) з проханням надати допомогу в розробці попереднього техніко-економічного обґрунтування пілотного концесійного проекту в морському порту Херсон (далі – пре-ТЕО).

У грудні 2016 року ЄБРР з метою розроблення пре-ТЕО було відібрано консорціум консультантів, до складу якого увійшли компанії «Royal HaskoningDHV», «Rebel Group», «InformAll» та «Jurimex».

У квітні 2017 року консорціумом консультантів було підготовлено «Попередній техніко-економічний аналіз проекту ДПП в Херсонському морському порту».

На основі вищезазначеного пре-ТЕО, Мінінфраструктури була підготовлена концептуальна записка.

На виконання вимог пунктів 6, 7 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 року № 384, відповідно до наказу Мінінфраструктури від 14 червня 2017 року № 212, та враховуючи результати детального аналізу концептуальної записки, проведеного із залученням представників Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства фінансів України було визнано доцільною підготовку техніко-економічного обґрунтування (далі – ТЕО) пілотного концесійного проекту в морському порту Херсон (далі – Херсонський морський порт) на підставі відповідної концептуальної записки без залучення бюджетних коштів.

Рішення про доцільність розробки ТЕО пілотного концесійного проекту в Херсонському морському порту прийнято наказом Мінінфраструктури від 2 січня 2018 року № 3.

З метою розробки техніко-економічного обґрунтування пілотного проекту державно-приватного партнерства (далі – ДПП) в Херсонському морському порту 27 листопада 2017 року було підписано угоду між державним підприємством «Адміністрація морських портів України» (далі – ДП «АМПУ») та ЄБРР, відповідно до умов якої ЄБРР зобов'язувався залучити консорціум кваліфікованих консультантів для цілей розробки ТЕО.

У лютому 2018 року ЄБРР з метою розроблення ТЕО було відібрано консорціум консультантів, до складу якого увійшли компанії «Castalia», «E&Y», «MTBS», «GIDE» та «Tebodin».

У серпні 2018 року консорціумом консультантів було розроблено та надіслано Мінінфраструктури детальне ТЕО пілотного концесійного проекту в Херсонському морському порту.

Об'єктом партнерства, що розглядається, є активи державного підприємства «Херсонський морський торговельний порт» та активи державного підприємства «Адміністрація морських портів України».

Державне підприємство «Херсонський морський торговельний порт» (далі – ДП «ХМТП», ХМТП або Підприємство) є державним портовим оператором, який здійснює свою діяльність на території морського порту Херсон розташованого недалеко від гирла Дніпра, що впадає в Дніпровську затоку, яка безпосередньо з'єднана з Чорним морем. Окрім ХМТП, у Херсонському морському порту функціонують кілька приватних операторів, зокрема найближчі термінали компаній «Дніпро Карго» та «Укррічфлот».

Херсонський порт забезпечує перевалку різних вантажів, у тому числі зернових та харчових вантажів, піску, металобрухту, мінеральних добрив навалом та в упаковці, деревини та інших суховантажів. Із 2012 року Херсонський порт концентрується на роботі з будівельними матеріалами, зерновими та металопродукцією. Разом ці групи вантажів склали понад 85% із загального вантажообігу в 2017 році.

За останні роки Херсонський порт стрімко втратив свою частку ринку у вантажообігу на користь інших портів Миколаївсько-Херсонського регіону. За цей час вантажообіг зменшився з 1,6 млн. т у 2012 році до приблизно 1,1 млн. т в 2017 році. Частка ринку ХМТП впала з 81% вантажообігу Херсонського порту в 2012 році до 31% в 2017 році. В умовах сильної конкуренції з боку приватних операторів ХМТП зазнав поступового погіршення фінансової діяльності. Так у 2015 році чистий дохід ХМТП становив 44,2 млн. грн, у 2016 році – 16,3 млн. грн, а у 2017 фінансовому році збитки підприємства склали 6,3 млн. грн. Таким чином, у 2017 році підприємство не здійснювало відрахування до бюджету частини чистого прибутку, що призвело до падіння надходжень у бюджет.

Як державне підприємство з обмеженим доступом до інвестиційного капіталу, ХМТП зіштовхується з наступним:

- потребою значних реінвестицій в існуючі активи, щоб зберегти свою спроможність обробляти поточні обсяги вантажів. За відсутності коштів для реінвестування можна очікувати, що частка ринку буде втрачена на користь інших терміналів;
- нові інвестиції необхідні для забезпечення продовження діяльності підприємства, а також для реалізації можливостей, пов'язаних зі зростаючим експортом зерна, зокрема продуктів переробки зернових;
- за відсутності реінвестування та збільшення комерційної гнучкості для реагування на виклики ринку, ХМТП потребуватиме фінансової підтримки.

Відповідно до положень ТЕО Проект передбачає передання державного майна приватному партнеру (далі – приватний партнер, концесіонер або інвестор) на визначений строк для цілей здійснення діяльності у сфері

будівництва та експлуатації морських портів та їх інфраструктури та взяття певних інвестиційних зобов'язань щодо об'єкта партнерства.

Частина активів, що планується передати у концесію, знаходиться на балансі ДП «АМПУ» (Херсонська філія), а деякі - на балансі ДП «ХМТП», з яких до передачі в концесію планується відповідно 414 та 1 565 активів (відповідно до бухгалтерського обліку ДП «АМПУ» та ХМТП станом на 31.03.2018 р.).

Активи, що передаються з ДП «АМПУ» включають:

- причали № 2, 3, 4, 5 ДП «АМПУ», що використовуються ДП «ХМТП»;
- всі об'єкти ДП «АМПУ», пов'язані з інженерними комунікаціями на операційній території порту: електропостачання (за винятком об'єктів, передача яких унеможливило б виконання ДП «АМПУ» своїх зобов'язань за договором спільної діяльності з СП «Дніпро-Карго»), водопостачання, каналізація, теплопостачання, лініями зв'язку т. ін. (у разі якщо дані об'єкти до оголошення концесійного конкурсу не будуть передані ДП «ХМТП» для формування єдиного майнового комплексу);
- автомобільні шляхи (за винятком 4-ох відсотків від їх загальної площі) та залізнична інфраструктура в межах порту (за винятком залізничної колії № 19 до СП «Дніпро-Карго») (у разі якщо дані об'єкти до оголошення концесійного конкурсу не будуть передані ДП «ХМТП» для формування єдиного майнового комплексу).

Із ДП «ХМТП» передаються:

- всі активи на балансі ХМТП, за винятком: (i) земельних ділянок у Кізомисі (під піонерським табором та іншими активами ДП «АМПУ»); (ii) причалів у річковому порту; (iii) активів, які, як очікується, мають бути списані; (i)-(ii) активів для передачі до ДП «АМПУ».
- всі землі ХМТП на території порту, крім земельних ділянок, необхідних для об'єктів СП «Дніпро-Карго» та за потреби земельних ділянок під затонами № 1 та 2 (для передачі до ДП «АМПУ»).

Під час формування Мінінфраструктури цілісного майнового комплексу до об'єкту концесії додатково можуть бути включені (i) причали у затонах; (ii) земельні ділянки у затонах, та об'єкти нерухомості, що розташовані на них.

Відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» (далі – Закон про ДПП), до ознак ДПП належать¹:

– надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом ДПП або придбання, створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта ДПП з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору ДПП;

– довготривалість відносин (від 5 до 50 років);

– передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП;

¹ Частина перша статті 1 Закону про ДПП.

– внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти ДПП із джерел, не заборонених законодавством.

Аналіз положень ТЕО свідчить про те, що Проект відповідає всім ознакам ДПП.

Мета Проекту, обґрунтування необхідності реалізації Проекту та проблеми, які передбачається розв'язати у результаті його реалізації

Реалізація Проекту має на меті збереження права власності держави на об'єкт концесії, збільшення вартості державних активів за рахунок приватного капіталу, впровадження кращого управлінського досвіду та покращення якості послуг для споживачів.

Передбачається, що за умовами концесійного договору протягом перших трьох з половиною років з дати закінчення перехідного періоду, приватний інвестор буде зобов'язаний зробити першочергові інвестиції для вирішення операційних та екологічних питань, виявлених в ході аналізу:

- Інвестиції в існуючу інфраструктуру порту - реконструкцію (часткову заміну) існуючих внутрішньо майданчикових інженерних мереж;
- Модернізацію складів з метою підвищення їх продуктивності та приведення у відповідність до вимог законодавства;
- Інженерні та екологічні дослідження, в т. ч. геологічні, топографічні дослідження, ОВНС, дослідження технічного стану гідротехнічних споруд, та за необхідності – створення необхідної інфраструктури;
- Облаштування місця для стоянки вантажного автотранспорту, що прибуває в порт, за межами міста, або в іншому зручному місці, з метою мінімізації екологічного та соціального впливу.

Зазначені вище роботи, за попередніми оцінками, можуть скласти приблизно 215 735 тис. грн (без ПДВ, в поточних цінах). При цьому, видається за доцільне під час розробки умов концесійного конкурсу, розглянути можливість включення до умов конкурсу зобов'язання концесіонера здійснити фінансування першочергових інвестицій щонайменше на 30% за рахунок власного капіталу

Крім обов'язкових інвестицій, зазначених вище, в запропонованому «базовому сценарії» додатково передбачаються інвестиції на оновлення існуючих і новостворених активів, що може включати як їх ремонт/реконструкцію, так і створення нових активів (наприклад, придбання нових порталних кранів) на заміщення старих, що дозволить повернути активи державі після завершення концесії в стані, який дозволить їх подальшу нормальну експлуатацію без необхідності здійснення модернізаційних заходів. За попередніми оцінками, ці інвестиції можуть складати 463 160 тис. грн (без ПДВ, в поточних цінах). Водночас, концесіонер вправі здійснювати додаткові інвестиції в інші об'єкти (в тому числі новостворені) протягом строку концесії, що буде додатково оцінюватися під час проведення концесійного конкурсу.

Водночас, концесіонер вправі здійснювати додаткові інвестиції в інші об'єкти (в тому числі новостворені) протягом строку концесії, що буде додатково оцінюватися під час проведення концесійного конкурсу.

Відповідно до положень ТЕО, було припущено, що джерелом фінансування Проекту буде власний капітал приватного партнера і залучені кошти.

Проектом передбачається, що концесіонер буде зобов'язаний вийти до 2030 року на рівень перевалки не менше 1,36 млн. тон в рік.

Якщо приватний інвестор буде успішно залучений до реалізації концесійного проекту у Херсонському морському порту, то, за очікуваннями, концесіонер зможе до 2030 року вийти на рівень перевалки до 2,4 млн. т на рік, у тому числі 1,2 млн. т зерна.

Інформацію про наявність земельної ділянки та прав щодо неї, а також можливість оформлення прав на таку ділянку

Площа основних земельних ділянок порту, що передаються в концесію складає близько 12,7 га, з яких:

- Приблизно 11,22 га – площа режимної території порту - основної території (ділянка №1), що складається з 29 ділянок з окремими кадастровими номерами, загальною площею 13,6397 га за винятком:
 - близько 1,85 га території операцій СП «Дніпро-Карго», що не передається в концесію;
 - близько 0,57 га під об'єктами ДП «АМПУ» (необхідно точно визначити межі та площу земельної ділянки, що буде відокремлена);
- 0,7623 га займають дві ділянки з окремими кадастровими номерами, що включені в режимну територію додатково до ділянок основної території, на них розташовані старі склади та бокси для обслуговування автотехніки;
- 0,6899 га займають дві ділянки з окремими кадастровими номерами під адміністративними (клуб моряків, в якому розташований керівний персонал ДП «ХМТП») та іншими об'єктами (котельня, їдальня, пожежне депо) поза режимною територією порту.

Крім того, для передачі в концесію плануються три земельні ділянки загальною площею близько 135 га з виробничими потужностями під видобуток піску вниз за течією Дніпра (територія Рибальчанської сільради Голопристанського району Херсонської обл.).

Щодо використання Земельних ділянок не встановлено обтяжень.

Законодавство прямо встановлює, що концесіонер, об'єкт концесії якого знаходиться на земельній ділянці державної або комунальної власності, має право оренди такої земельної ділянки². Для того щоб концесіонер отримав земельну ділянку у користування, ДП «ХМТП» повинно буде добровільно відмовитись від своїх прав на користування земельною ділянкою. Після

² Загалом процедура укладення відповідних договорів оренди регулюється Законом України "Про оренду землі" та Земельним кодексом України.

отримання згоди власника земельної ділянки, концесіонер повинен укласти договір про оренду землі з державною адміністрацією, що представляє власника земельних ділянок.

Передача активів ДП «ХМТП» у концесію, загалом потребуватиме:

- виділення в окремі ділянки землі під об'єктами, які не мають передаватися в концесію;
- сприяння оформленню передачі іншої частини земельних ділянок ДП «ХМТП» (окрім земельних ділянок під об'єктами, які не будуть передаватися у концесію) в оренду концесіонеру.

Строк, протягом якого здійснюються інвестиції, та інші параметри проекту

Розглядається строк концесії у 30 років, що дасть інвестору можливість отримати достатню дохідність на вкладений капітал і буде відповідати технічному життєвому циклу об'єктів, що створюватимуться та будуть реконструюватися. Крім того, опитування ринку чітко вказує на те, що власники зернових вантажів були б зацікавлені в участі у концесіях лише у випадку, якщо це дасть їм можливість убезпечити їх ланцюг поставок на період від 20 до 30 років. Порівняльний аналіз засвідчує, що тривалість більшості концесій у морських портах Європи становить від 20 до 40 років.

Як передбачається Концесія включатиме:

- активи ХМТП (основні засоби, незавершені капітальні інвестиції у вигляді незавершеного капітального будівництва, невстановленого обладнання, проектної документації, а також незавершених капітальних ремонтів/реконструкцій існуючого майна, та нематеріальні активи, що обліковуються на балансі ХМТП, за винятком (i) активів, які, як очікується, будуть списані, (ii) двох гуртожитків, та (iii) причалів річкового порту);
- активи Херсонської філії ДП «АМПУ» (в тому числі причали №2, 3, 4, 5, внутрішньо портова транспортна та енергетична інфраструктура окрім колії №19, а також інші будівлі та споруди окрім декількох об'єктів, які повинні залишитись у ДП «АМПУ», в тому числі тепличного господарства та активів в с. Кизоміс).
- Активи лівобережного комплексу та інші активи також можуть бути включені до Концесії за рішенням Міністерства інфраструктури під час формування цілісного майнового комплексу для передачі у концесію.

В результаті, ДП «ХМТП» має бути ліквідовано.

Відповідно до положень ТЕО пропонується встановити розмір концесійного платежу з дотриманням наступних принципів:

- комбінацію фіксованого та змінного концесійних платежів;

- розмір фіксованого концесійного платежу пропонується встановити на рівні, що дорівнює середній сумі частини чистого прибутку, виплаченого ХМТП у державний бюджет за останні три роки з проведенням подальшої індексації на рівень інфляції за відповідний період;
- буде взято до уваги розрахований Мінекономрозвитку розмір мінімальної ставки фіксованого концесійного платежу, який дорівнює 0,73% вартості наданого у концесію об'єкта;
- розмір змінного концесійного платежу сплачуватиметься як частка доходу концесіонера та стане одним з основних критеріїв відбору концесіонера під час проведення концесійного конкурсу. За базовим сценарієм аналізу, в умовах типової ринкової ситуації, очікується, що у конкурентному середовищі концесіонер може бути готовим розділити з державним партнером 50% прибутків від діяльності Проекту (тобто тієї частини грошових потоків, що перевищує показники, при яких $NPV = 0$). Виходячи з цього, позитивне значення NPV ($NPV > 0$) для концесіонера, може розглядатися державним партнером, як потенційні грошові потоки, що будуть поділені;
- по аналогії до розрахунку мінімальної ставки фіксованого платежу, мінімальний розмір ставки змінного концесійного платежу, який учасники тендеру повинні будуть запропонувати, складатиме 0,73% чистого доходу концесіонера у рамках Проекту.

Окрім того, з метою недопущення втрат надходжень до бюджету від концесійних платежів під час розробки конкурсної документації Проекту необхідно врахувати в умовах концесійного конкурсу обов'язкову умову, що розмір концесійного платежу не повинен зменшуватися на суму амортизаційних відрахувань на об'єкти, що передаються в концесію.

Відповідно до положень ТЕО, до умов конкурсу пропонується включити положення, щодо зобов'язання концесіонера компенсувати витрати ДП «АМПУ» та ЄБРР на залучення консультантів для цілей підготовки ТЕО та проекту конкурсної документації пілотного концесійного проекту в морському порту Херсон, що відповідає положенням Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 № 384, та Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 № 642.

Відповідно до положень ТЕО, та зважаючи на положення статті 40 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» концесіонер повинен буде сплачувати пайовий внесок у розвиток інфраструктури міста Херсон у розмірі 5% від загальної кошторисної вартості будівництва.

За результатами аналізу можна зробити висновок, що до конкурсних умов доцільно включити умови для заохочення концесіонера розвивати на території Порту виробничі потужності з доданою вартістю.

Концесіонер повинен буде укласти колективний договір з працівниками ДП «ХМТП» на умовах не гірших ніж в діючому колективному договорі в ДП «ХМТП», забезпечити збереження поточного рівня заробітної плати та її індексацію принаймні на ставку інфляції протягом наступних 3 років, у разі необхідності, забезпечити достатні заохочення для добровільного звільнення та виходу на пенсію, які були б більш привабливими, ніж компенсації, передбачені в чинному колективному договорі. Окрім того, концесіонер буде зобов'язаний вжити всіх можливих заходів з метою недопущення примусових звільнень протягом 5 років.

Проектом передбачається, що концесія буде структурована таким чином, щоб забезпечити концесіонерів максимальну операційну самостійність. Для досягнення цього:

- Причали №2, 3, 4, 5 Херсонської філії ДП «АМПУ» будуть передані в концесію;
- Вся інфраструктура (електромережі (крім об'єктів, що унеможливають виконання ДП «АМПУ» своїх зобов'язань за договором спільної діяльності з СП «Дніпро-Карго»), мережі водопостачання, під'їзні колії та дороги) на території Порту, що на час підготовки техніко-економічного обґрунтування утримувалися на балансі ДП «АМПУ», будуть передані в концесію. Виняток складе залізнична колія № 19, що використовується СП «Дніпро Карго» та частково є внеском до спільної діяльності, частина від загальної площі автомобільних доріг на території морського порту, що забезпечить рівноправний доступ портових операторів на територію порту. Концесіонер згідно концесійного договору гарантуватиме, що Дніпро Карго та ДП «АМПУ» продовжать отримувати інфраструктурні послуги від концесіонера за ринковими цінами;
- При формуванні цілісного майнового комплексу Мінінфраструктури також можуть бути включені причали та інша інфраструктура лівобережного комплексу, огорожа зовнішнього периметру, КПП, ТП-202 за умови, що це не створить перешкод ДП «АМПУ» для здійснення своїх функцій згідно з Законом України «Про морські порти України».

Концесіонер повинен буде своєчасно виконувати всі екологічні та соціальні зобов'язання, включаючи, здійснення додаткових аналізів ґрунту та виконання робіт з охорони земель.

Залучення концесіонера до роботи з ХМТП суттєво збільшить обсяг перевалки вантажів, а інфраструктура стивідорної компанії буде значно оновлена і використовуватиметься значно ефективніше. Це буде вигідно не лише для концесіонера, але й для державної сторони, оскільки фінансові та економічні вигоди від покращеної роботи порту буде розподілено між державним та приватним секторами.

Таким чином, залучення приватного оператора або консорціуму приватних компаній через концесію є єдиним доцільним шляхом для збільшення потужностей перевалки ХМТП за рахунок приватних інвестицій у портові об'єкти.

Розширення потужностей перевалки ХМТП призведе до значного збільшення внеску підприємства до державного бюджету, ніж за сценарієм «без змін», коли державне підприємство фінансово обмежене щодо здійснення необхідних інвестицій.

Відповідність мети проекту пріоритетам державної політики

Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року

Національна транспортна стратегія України була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430.

У цьому документі зазначається, що незадовільний рівень транспортно-логістичних технологій і мультимодальних перевезень знижує конкурентоспроможність транспортного середовища. Для максимального використання географічного положення України як транзитної країни необхідно терміново вжити заходів, зокрема, в частині забезпечення організації вантажних перевезень між країнами Європи, Азії та Сходу.

Також зазначається, що необхідним є збільшення ефективності та конкурентоспроможності транспортної галузі, вдосконалення правового механізму ДПП, посилення взаємодії між державним та приватним сектором, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, проведення необхідних реформ, у тому числі запровадження децентралізації, особливо шляхом скоординованих ініціатив державної політики. Наведені принципи забезпечать міцну основу сталого розвитку транспортної галузі та створення вільного та конкурентного ринку транспортних послуг.

Концесія державних стивідорних компаній є безпосередньою реалізацією Національної транспортної стратегії, а реалізації Проекту як пілотного дозволить прискорити процес залучення інвесторів до реалізації проектів у інших портах. Крім того, реалізація Проекту передбачає залучення не тільки приватних інвестицій, але також сучасних технологій та рішень у портову галузь, що матиме позитивний вплив на транспортну галузь в цілому.

Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року

Цей стратегічний документ був розроблений у відповідності до Закону України «Про морські порти України» і затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 року № 548.

Відповідно до Стратегії, напрями розвитку морських портів мають визначатися з урахуванням їх основного вантажопотоку та поточної кон'юнктури ринку.

Реалізація Стратегії здійснюється шляхом виконання планів розвитку морських портів на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу.

Проведення моніторингу та оцінки стану виконання Стратегії здійснюється ДП «АМПУ» із залученням суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у морських портах.

Проект відповідає ключовим цілям Стратегії оскільки:

– залучення приватного інвестора дозволить підвищити конкурентоздатність портової галузі, принести сучасні технології та стандарти портової діяльності;

– Проект передбачає залучення приватних інвестицій в галузь;

– Проект базується на припущеннях про збільшення обсягів зернових вантажів при збереженні загальної універсальності.

Стратегічний план розвитку морського транспорту на період до 2020 року

Стратегічний план розвитку морського транспорту було затверджено наказом Міністерства інфраструктури від 18.12.2015 року № 542.

Проект в повній мірі відповідає цілям Стратегічного плану розвитку морського транспорту як пілотний проект з реалізації ДПП у портах, що вимагатиме від приватного інвестора інвестицій у інфраструктуру Порту, а також покращення не тільки операційної діяльності, але й охорони навколишнього природного середовища.

Стратегічний план розвитку річкового транспорту на період до 2020 року

Стратегічний план розвитку річкового транспорту було затверджено наказом Міністерства інфраструктури України № 543 від 18.12.2015 р.

Виходячи з основних завдань та очікуваних результатів реалізації зазначених стратегій та беручи до уваги заборону приватизації стратегічних об'єктів морських портів відповідно до Закону «Про морські порти України», а також з огляду на план щодо підвищення ефективності діяльності та надання в концесію державних стивідорних компаній у морських портах, можна зробити висновок про відповідність Проекту пріоритетам державної політики України.

Наявність заінтересованості потенційних інвесторів у реалізації Проекту

Під час оцінки ринку було організовано наради з компаніями для розуміння динаміки ринку та визначення інвестиційних очікувань таких учасників ринку. Компанії, які були включені до первісного списку потенційних інвесторів, були відібрані на основі відповідності характеристикам портової концесії. Основні використані критерії – це інтерес компаній до терміналів середніх розмірів, інтерес до Чорноморського регіону, інтерес до морських терміналів, що спеціалізуються на перевалці зернових та генеральних вантажів (зокрема металопродукції). Попередній список потенційних інвесторів включає наступні види компаній:

- незалежні портові оператори;
- власники вантажів з основними вантажами (зерно, металопродукція);
- зернові трейдери;
- інфраструктурні інвестиційні фонди;
- холдинги, що здійснюють діяльність в різних сферах.

Загалом до списку потенційних інвесторів було включено 51 компанію. Міжнародна фінансова корпорація (далі - МФК) звернулася до всіх вищевказаних компаній для перевірки їх заінтересованості в реалізації

концесійного проекту у Херсонському морському порту. З вищевказаного списку потенційних інвесторів 18 компаній (включаючи 10 портових операторів, 7 вантажовласників та 1 приватний фонд) висловили зацікавленість у реалізації цього Проекту. Таким чином, хоча Проект все ще знаходиться на ранніх стадіях, можна зробити висновок, що потенційні інвестори проявили серйозну зацікавленість в реалізації Проекту.

Інформація про соціально-економічні аспекти

Розширення доступності, підвищення якості послуг, рівня забезпечення попиту на товари (роботи і послуги) тощо

На відміну від поточної ситуації, залучення приватного партнера дозволить підвищити ефективність використання державного майна, зокрема шляхом:

- забезпечення внесення необхідних інвестицій;
- можливості приватного партнера управляти та діяти на конкурентних засадах на конкурентному ринку;
- більшої фінансової гнучкості приватного партнера;
- можливості приватного партнера діяти з більшою комерційною свободою;
- взяття приватним партнером на себе деяких ризиків, наприклад, ризику зміни попиту;
- утримання державного майна на рівні узгоджених стандартів, забезпечуючи умови, за яких вартість активів не буде зменшуватись.

На сьогодні, при загальному рівні перевалки в 1,04 млн. тон, ХМТП є значно менш ефективним з точки зору чисельності персоналу в порівнянні з іншими українськими та міжнародними морськими портами. Порівняльний аналіз показав, що чисельність ХМТП принаймні на 61% більша, ніж необхідно для ефективної роботи підприємства.

Оскільки значна частина персоналу ХМТП знаходиться у пенсійному або передпенсійному віці, то за рахунок природного відтоку кадрів та стимулювання виходу на пенсію, через декілька років після початку концесії Підприємство потенційно зможе вийти на чисельність персоналу, що буде ближче до ринкового рівня в Україні.

Мінінфраструктури буде зроблено все можливе для мінімізації примусових скорочень.

При цьому, у будь-якому разі, у інвестора буде залишатись можливість запропонувати компенсаційні пакети на добровільне звільнення за власним бажанням, які повинні бути не гіршими за компенсаційні виплати, які пропонуються ХМТП в даний час.

Разом з тим, з метою подальшого підвищення організаційної ефективності та покращення умов праці для працівників, концесіонеру буде необхідно здійснити перегляд системи управління персоналом, включно перегляд основних

процесів та внесення змін до Колективного договору за умови погодження змін з профспілкою.

Екологічні результати здійснення Проекту

Відповідно до положень ТЕО під час проведення дослідження екологічних результатів здійснення ДПП, було визначено та охарактеризовано екологічні ризики, які можуть бути пов'язані з попередньою та поточною діяльністю оператора порту - ДП «ХМТП» і компанії, що керує портовими засобами (ДП «АМПУ»), а також ті, які пов'язані з подальшим розвитком за визначеними сценаріями.

При цьому, попередня екологічна оцінка виконана з урахуванням вимог українського законодавства та вимог політик міжнародних фінансових організацій та відповідних міжнародних конвенцій.

За результатами попередньої екологічної оцінки ідентифіковані та оцінені ризики поточної та майбутньої діяльності з урахуванням їх вірогідності та впливу та запропоновані пом'якшуючі дії з боку державних та приватних зацікавлених сторін.

За результатами аналізу було запропоновано розподіл відповідальності за реалізацію ключових заходів щодо керування ризиками між державним партнером (концесієдавцем та іншими суб'єктами державного сектору) та приватним партнером (концесіонером).

Державний партнер має:

- організувати Екологічну оцінку майданчика, який включає в себе, відбір та аналіз проб ґрунту, та, при необхідності, програму відновлення, для чіткого розуміння масштабу забруднення та витрат на відновлення;
- забезпечити виконання природоохоронних положень при проведенні днопоглиблювальних робіт.
- залучити зареєстрованого аудитора для проведення обов'язкового екологічного аудиту активів та діяльності компаній ХМТП та АМПУ, які вказані у Переліку видів діяльності та об'єктів підвищеної небезпеки навколишнього середовища, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України №808 від 28.08.2013 р.

Концесіонер має:

- прийняти комплексну екологічну та соціальну політику та систему управління;
- отримати екологічні, пожежні дозволи та дозволи з безпеки для нової юридичної особи, яка експлуатуватиме концесійні активи;
- провести установлену законодавством Оцінку впливу на навколишнє довкілля для будівництва нових та реконструкції існуючих об'єктів, які перелічені у Законі про ОВД;
- впровадити програму відновлення ґрунтів (на основі результатів Екологічної оцінки майданчика);

- вжити додаткових заходів відповідно до законодавства для контролю за ризиком забруднення навколишнього природного середовища.

Окрім того, як зазначається в ТЕО, у разі здійснення планованої діяльності концесіонер повинен буде отримати висновок з оцінки впливу на довкілля до початку здійснення такої діяльності у встановленому законодавством порядку. Більш конкретний перелік видів діяльності концесіонера та формування технічних рішень, які, в тому числі, можуть потребувати отримання висновку з оцінки впливу на довкілля, будуть визначені на етапі підготовки до концесійного конкурсу та укладення концесійного договору. На етапі прийняття рішення про доцільність концесії отримання висновку з оцінки впливу на довкілля не є необхідним, оскільки наразі (і) не визначений суб'єкт господарювання (концесіонер), який може здійснювати плановану діяльність та (ii) не розроблені технічні рішення стосовно здійснення планованої діяльності.

Вигодоотримувачі

Держава

Отримує додаткові надходження від сплати концесійного платежу, що сплачується Концесіонером за право концесії під час реалізації Проекту.

Державний партнер позбавляється необхідності здійснювати обов'язкові інвестиції в оновлення активів, які передаються в концесію, для забезпечення їх збереження та можливості подальшого використання державним стивідором.

ДП «АМПУ»

Отримує додаткові надходження за рахунок збільшення надходжень від портових зборів у зв'язку з ростом кількості судозаходів в Порт та за рахунок частини концесійного платежу у разі зміни концесійного законодавства³. Зменшуються витрати на утримання об'єктів, які передаються концесіонеру.

Міська Рада та Обласна Державна Адміністрація

Отримує додаткові надходження від плати за землю. Збільшення надходжень від плати за землю як мінімум у 3 рази у залежності від орендної ставки. Окрім того, місцевий бюджет отримує надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб.

Отримує додаткові надходження у формі пайового внеску у розвиток інфраструктури міста Херсон в розмірі 5 % від суми капітальних інвестицій, які здійснюватимуться концесіонером.

Приватний інвестор (Концесіонер)

Отримує можливість на тривалий термін здійснювати управління активами держави. Отримує вигоду від ефективнішого використання існуючих активів та суміжної інфраструктури, що передаються у концесію, будівництва нових потужностей та оптимізацію операційної діяльності.

Фінансові організації (Банки / МФО)

³ Можливість спрямування частини концесійного платежу на користь державного підприємства передбачена проектом Закону «Про концесії» від 15.03.2018 № 8125 .

Отримують можливість кредитування приватного партнера під час реалізації Проекту, та отримання прибутку за рахунок стягнення відсотків за надане фінансування.

Клієнти (Вантажовласники / Перевізники)

Отримують додаткові потужності для перевалки вантажів. Зменшення операційних витрат та збільшення швидкості перевалки за рахунок оновлення перевантажувального обладнання та оптимізації бізнес процесів Порту.

Працівники

Отримують можливість проходити навчання, брати участь у інших заходах з підвищення кваліфікації в умовах збереження робочих місць та забезпечення ринкового рівня заробітної плати.

Відомості про фактори, які обумовлюють підвищення ефективності реалізації Проекту у формі ДПП порівняно з іншими механізмами

У рамках аналізу альтернативних варіантів реалізації Проекту був проаналізований сценарій «без змін», який передбачає, що активи, що пропонується передати в концесію будуть залишатися під управлінням державних підприємств. При цьому, ХМТП стикається з такими основними обмеженнями:

- держава, як власник підприємства, не має достатніх ресурсів для інвестування нового власного капіталу у підприємство;
- тривалий процес затвердження фінансового плану ускладнює процес реалізації значних капітальних проектів;
- вимоги, що застосовуються до державних підприємств з метою захисту державної власності, мають непередбачуваний побічний ефект через складні бюрократичні механізми, в тому числі обмежуючи здатність оперативне прийняття стратегічно важливих рішень. Це ускладнює можливість реагування такими підприємствами на зміни ситуації на ринку шляхом зміни цін на свої послуги або взаємовідносин з конкретними клієнтами.

Одним з головних наслідків такої ситуації є відсутність достатнього фінансування для інвестування у відновлення та закупівлю портових об'єктів та споруд. Хоча Стратегічний план ХМТП визнає необхідність нових інвестицій, фінансовий стан ХМТП не дозволяє робити інвестиції у розвиток інфраструктури порту, що необхідно для здатності обробляти дедалі зростаючі обсяги зернових вантажів у регіоні. Фінансові показники діяльності ХМТП впродовж 2014-2017 рр. поступово погіршувалися. Так у 2015 році фінансовий результат ХМТП становив 44,2 млн. грн, у 2016 році – 16,3 млн. грн, а у 2017 фінансовому році збитки підприємства склали 6,3 млн. грн.

Існуючі процедури затвердження фінансового плану для державних підприємств мають особливий вплив на такі підприємства, як ХМТП, які ведуть жорстку торгову конкуренцію з приватними портами. На відміну від своїх приватних конкурентів, державні підприємства не можуть реагувати на зміни

попиту або потреб підприємства в інвестиціях так само гнучко та швидко, як їхні приватні конкуренти, що залишає їх у невідгідному становищі.

Погіршення фінансових показників ДП «ХМТП» разом із обмеженими капітальними інвестиціями мають не лише негативні наслідки для здатності порту розвиватися надалі, але й суттєво впливає на здатність ДП «ХМТП» підтримувати та покращувати свою операційну ефективність.

Так, протягом кількох останніх років функція підвищення кваліфікації та професійного навчання у ДП «ХМТП» була практично відсутня як наслідок бюджетних обмежень. Натомість, бюджет підвищення кваліфікації використовувався для обов'язкового навчання, що не відповідає ринковим стандартам.

Таким чином, трудові ресурси ДП «ХМТП», незважаючи на всі зусилля керівництва, залишаються менш продуктивними у порівнянні з робочою силою приватних українських та міжнародних морських портів. В результаті, згідно з дослідженням, проведеним для порівняння ефективності роботи персоналу, за поточних обсягів обробки вантажів, ДП «ХМТП» працює з кількістю працівників, яка перевищує галузеві стандартні на 61-68% від загальної кількості. Це безпосередньо впливає на рівень операційних затрат підприємства та робить його неконкурентоспроможним.

Фінансові обмеження ХМТП щодо здійснення необхідних інвестицій, вже в найближчому майбутньому призведуть до зменшення обсягів вантажообігу, навіть при очікуваному збільшенні обсягів вантажів в регіоні. Аналіз ринку передбачає, що за умов сценарію «без змін», ХМТП буде підтримувати відносно стабільну частку ринку свого існуючого портфелю вантажів, із повільним зростанням оброблюваних обсягів паралельно з відповідними економічними покращеннями в державі.

У довгостроковій перспективі, ринкова частка зернових, оброблюваних ХМТП, залишатиметься стабільною на рівні близько 0,2% до 2040 року, коли обсяги зерна припинять зростання і стануть постійними.

Відповідно до положень ТЕО порт Херсон має хороші можливості для перевалки продуктів переробки зернових, металопродукції, зокрема металобрухту, будівельних матеріалів та інших вантажів. За умов концесії очікується збільшення загального обсягу вантажів для ХМТП з приблизно 1,1 млн. т у 2018 році до близько 2,4 млн. т у 2030 році. Основне збільшення обсягу вантажів відбудеться за рахунок очікуваного зростання перевалки продуктів переробки зернових та зерна у ХМТП. Очікується, що обсяги інших типів вантажів зростуть приблизно до 1 млн. т на рік у 2030 році.

В рамках підготовки ТЕО було проведено аналіз доцільності реалізації проекту в цілому та окремо для приватного та державного партнерів та порівняльний аналіз різниці у вартості активів за двома сценаріями: державне управління та приватне управління («компаратор держсектору»).

Основні фінансові показники та результати Проекту

Фінансові показники	Одиниця	Вимоги щодо стійкості	Результати
Чиста приведена вартість (NPV)	тис. грн	> 0	401 893
Період окупності	роки	не заст.	5
Дисконтований період окупності	роки	не заст.	6
Індекс прибутковості	разів	> 1*	5,58
Очікуваний розмір інвестицій	тис. грн	не заст.	(279 810)

Джерело: МТБС

* Це значення в основному застосовується для порівняння інвестиційних можливостей і бажано повинно бути більше за одиницю.

З результатів, що представлені у таблиці вище можна зробити висновок, що за окреслених умов, Проект є прибутковим. Очікується, що NPV проекту складе 402 млн грн. Також, результати вказують на те, що період окупності складе 5 роки, а дисконтований період окупності – 6 років.

Аналіз також показує, що концесія є доцільною для приватного партнера з урахуванням сплати ним концесійних платежів.

Проект також збільшує вартість активів для державного сектору у порівнянні з державним підприємством та відповідними прогнозними обсягами вантажів для сценарію «Без змін». Оцінка вказує на те, що варіант реалізації Проекту у формі концесії сприятиме утворенню додаткових 846 млн грн чистої приведеної вартості у порівнянні з варіантом, при якому активи ХМТП та АМПУ залишаються в державному управлінні.

Водночас, за сценарієм «Без змін» державне підприємство ХМТП буде потребувати значної фінансової підтримки з боку Уряду, що може бути пояснено наступними факторами:

- **Обмеження росту обсягів вантажів:** припускається консервативний прогноз, за якого є можливим лише мінімальне зростання прибутків;
- **Ріст операційних витрат:** завдяки припущенням щодо росту індексу споживчих/виробничих цін, зростання номінальної заробітної плати;
- **Необхідні реінвестиції:** потрібні також повторні інвестиції в існуючі активи для їх оновлення, що сприятиме зменшенню вільних грошових потоків.

Разом вищенаведені припущення сильно впливають на результат операційної діяльності Проекту. Ця ситуація пояснює суттєві вимоги щодо фінансування у випадку сценарію «компаратор держсектору» протягом усього терміну реалізації проекту. За оцінками, при повністю державній експлуатації цей проект показує свою неефективність.

У рамках проведеного дослідження також було проаналізовано фінансові результати передачі у формі концесії для різних учасників з боку держави.

Розподіл надходжень за рівнями бюджетів та фондів за весь період концесії при різних сценаріях розміру змінного концесійного платежу

Розподіл бюджету	Одиниця	«Без змін»	Величина змінного концесійного платежу		
			Мінімальний розмір (0,73% від чистого доходу)	50% від максимального розміру	Максимальний розмір
Чиста приведена вартість: державний бюджет	тис. грн	213 548	829 549	976 345	1 142 821
Чиста приведена вартість: місцевий бюджет	тис. грн	213 000	308 703	305 550	302 182
Чиста приведена вартість: соціальне страхування	тис. грн	272 983	322 698	322 698	322 698
Чиста приведена вартість: загальні надходження в бюджет	тис. грн	699 531	1 460 950	1 604 593	1 767 700

Джерело: внутрішнє дослідження

З порівняльної таблиці видно, що, хоча у випадку концесії держбюджет не отримає дивіденди від ДП «ХМТП», загальна сума чистої приведеної вартості концесії істотно вища при будь-якому розмірі змінного концесійного платежу, ніж за сценарієм «без змін». Додаткова чиста приведена вартість надходжень до бюджету може скласти від 0,8 до 1,1 млрд грн.

Таким чином, концесіонер зможе ефективно компенсувати втрату надходжень у вигляді дивідендів до державного бюджету шляхом сплати концесійного платежу, який зростатиме у разі збільшення доходу концесіонера.

На підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що при залученні приватного оператора до реалізації проекту концесії майна ХМТП та АМПУ очікується суттєве збільшення обсягів перевалки вантажів, завдяки чому поточна інфраструктура порту буде використовуватися набагато ефективніше. Це не тільки вигідно для приватних операторів, але в кінцевому підсумку також для державного партнера, оскільки частина прибутків від такого приросту вантажів буде спрямована на користь державного партнера у вигляді концесійних платежів та податків.

Інформацію про ризики здійснення ДПП, включаючи оцінку фіскальних наслідків, які можуть виникнути під час здійснення ДПП внаслідок прямих та непрямих зобов'язань державного партнера

В рамках дослідження було проведено аналіз ризиків Проекту відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Методика виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними» від 16.02.2011 № 232. Більшості з них можна дати лише якісну оцінку, базуючись на експертному аналізі ймовірності їх виникнення та їх впливу на реалізацію Проекту, в той час як кількісна оцінка можлива лише для тих ризиків, які мають безпосередній вплив на фінансові показники Проекту.

За результатами дослідження було виявлено 7 категорій ризиків, що складаються з 14 груп та 48 підгруп ризиків реалізації Проекту.

Рекомендації щодо сторони, якій пропонується взяти на себе управління відповідним ризиком, базувались на таких принципах:

- яка сторона має більше можливостей управляти ймовірністю настання ризику;
- яка сторона краще може контролювати наслідки впливу ризику. Одним з критеріїв цього принципу є можливість страхування ризиків: таким чином ризику, від наслідків яких можна застрахуватися, рекомендується нести приватній стороні, а ті, що не можна застрахувати – залишити державній стороні;
- яка сторона має можливість усунути наслідки ризику з меншими витратами.

Базуючись на вищезазначених принципах, до ризиків, відповідальність за які пропонується покласти на державного партнера, здебільшого належать ризики юридичного характеру; ризик затримки з видачою ліцензій, дозволів і передачі земельних ділянок у оренду, і, як результат, затримка з початком будівельних робіт, запланованих у рамках Проекту, та інші.

Суттєві ризики пропонується покласти на приватного партнера. До них належать: можливість виникнення додаткових зобов'язань за договором, укладеним у рамках ДПП, пов'язаних з необхідністю врегулювання зобов'язань державних підприємств, об'єкти яких мають бути передані у державно-приватне партнерство (частково або повністю); ризик перевищення експлуатаційних (операційних) або капітальних витрат порівняно з очікуваними під час підготовки ТЕО; зменшення обсягів вантажоперевезень або виникнення необхідності знизити ціни на портові послуги внаслідок втрати конкурентних переваг, та інші.

Проектні ризики були згруповані за такими категоріями:

1. Ринкові – ризики, пов'язані з відхиленням фактичних доходів від прогнозних внаслідок зменшення обсягів вантажопереробки чи рівня цін на послуги, що планується надавати в рамках Проекту.
2. Юридичні – ризики, що стосуються правових аспектів реалізації. Проекту та несуть потенційну загрозу зниження ефективності його реалізації, а також якості та цілісності Проекту. До цієї категорії належать ризики, пов'язані з підготовкою та затвердженням документів, що регулюють виконання зобов'язань сторін за договором, укладеним у рамках здійснення державного приватного партнерства, тощо. Крім того, до цієї групи входять ризики законодавчого характеру, зокрема ризики, пов'язані з належним застосуванням чинного законодавства або затримками у розробленні та прийнятті необхідних для реалізації Проекту актів та рішень.
3. Технічні та операційні – ризики, що безпосередньо пов'язані з реалізацією передбачених Проектом заходів та операційної діяльності протягом строку дії договору.
4. Фінансові – ризики відхилення фінансових показників Проекту від запланованих через макроекономічні фактори, зміну податкового чи митного законодавства, а також в цілому можливості приватного партнера залучити фінансування на передбачених умовах.

5. Соціальні і політичні – ризики, пов'язані з загальнополітичними факторами, а також впливу Проекту на працівників державних підприємств та місцеву громаду та у зворотній бік.
6. Екологічні – ризики, пов'язані із впливом Проекту на навколишнє середовище.
7. Інші ризики.

Аналіз ризиків

Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Вид/метод проведення оцінки	Внесок у фінансову модель ⁴	Прогнозований розподіл ризику
1. Ринкові				
1.1. Попит та ринок збуту 1) Недостатній попит 2) Висока конкуренція 3) Зміна структури попиту між портами	Ризик попиту відображається у ймовірності недоотримання згенерованої приватним оператором виручки через зниження обсягів або ставки за перевалку. Цей ризик може бути спричинений: - недостатнім попитом на послуги портових операторів, наприклад, у зв'язку зі зниженням експорту в цілому; - підвищенням конкуренції між існуючими та новоствореними портовими терміналами, що може стимулювати подальше зниження ставок за перевалку; - перерозподіл обсягів між портами у зв'язку зі зміною вартості транспортування експортних вантажів до портів, наприклад, через зміну структури портових зборів між портами України, тарифів ПАТ "Укрзалізниця", або зміни регулювання внутрішніх водних шляхів. У зв'язку з ринковим принципом формування цін на портові послуги, ключовим механізмом управління зазначеним ризиком є забезпечення довгострокових постійних джерел вантажу.	Кількісна / Аналіз чутливості	При зменшенні доходів на 10%, NPV Проекту змінюється з 402 млн грн до 117 млн грн. Критична зміна виручки дорівнює - 10.78%	Спільна (в основному приватна)
2. Нормативно-правові				
2.1. Загальні нормативно-правові ризики 2.1.1) Зміна нормативної бази у сфері регулювання операційної діяльності портових операторів 2.1.2) Зміна нормативної бази з податкових, митних, валютних питань 2.1.3) Зміна нормативної бази з питань ліцензування та дозвільної документації 2.1.4) Встановлення цін, тарифів, зборів у розмірі, що не відповідає економічно обґрунтованим витратам	Відповідно до Закону "Про державно-приватне партнерство" до прав і обов'язків сторін, визначених договором, укладеним у рамках державно-приватного партнерства, протягом строку його дії застосовується законодавство України, чинне на день його укладення. Ця гарантія поширюється на зміни цивільного і господарського законодавства, що регулює майнові права та обов'язки сторін. Ця гарантія, однак, не стосується змін законодавства з питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку, охорони довкілля, стандартів якості товарів (робіт, послуг), податкового, валютного, митного законодавства, законодавства з питань ліцензування та іншого законодавства, що регулює правовідносини, в яких не діють принципи рівності сторін (державного та приватного партнерів). Внесення змін до законодавства, на яке не поширюється зазначена вище гарантія, може призводити до (і) зниження рентабельності господарської діяльності концесіонера та економічної доцільності концесійного	Якісна	-	Державна

⁴ Детальна інформація наведена у розділі 6.1.5 «Аналіз чутливості»

Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Вид/метод проведення оцінки	Внесок у фінансову модель ⁴	Прогнозований розподіл ризику
2.1.5) Націоналізація, реквізиція, конфіскація або інше примусове відчуження майна концесіонера	проекту загалом; (і) ускладнення або неможливості здійснення концесійної діяльності. Ризики щодо змін до законодавства, які можуть вплинути на результати діяльності приватного оператора, несе переважно сторона держави.			
2.2. Юридичні ризики, пов'язані з договором ДПП та іншими договірними відносинами в межах проекту ДПП 2.2.1) Невиконання сторонами зобов'язань 2.2.2) Дострокове розірвання договору 2.2.3) Несвочасна передача майна в концесію, земельних ділянок - в оренду 2.2.4) Умови повернення концесіонером майна державному партнеру 2.2.5) Відсутність або недостатній рівень договірного врегулювання окремих питань майбутньої взаємодії сторін, залучених до проекту ДПП	Проект ДПП передбачає довгострокову взаємодію приватного та державного партнерів, а також інших зацікавлених сторін. Договірне врегулювання (передусім, на основі договору ДПП між державним та приватним партнером та договору оренди земельної ділянки під об'єктами, переданими приватному партнеру) є критично важливим для успішного проекту, так як воно має визначати всі ключові етапи майбутньої взаємодії залучених до проекту сторін, зокрема: 1. Механізм та умови передачі активів в концесію та земельних ділянок - в оренду; 2. Створення нових активів в рамках проекту; 3. Поліпшення існуючих активів (у тому числі погодження реконструкції/модернізації), інші інвестиційні зобов'язання в межах проекту; 4. Управління переданим в концесію майном (підтримання в задовільному стані, механізм списання активів тощо); 5. Порядок та умови сплати концесійних платежів; 6. Умови встановлення, зміни цін (тарифів) на виготовлені (надані) концесіонером товари (роботи, послуги); 7. Соціальні питання, у тому числі стосовно найму та використання праці; 8. Питання щодо дозвільних документів 9. Взаємодія з АМПУ, існуючими та потенційними іншими портовими операторами в Порту 10. Питання повернення активів державному партнеру після закінчення проекту ДПП Договір про ДПП повинен достатньо детально і чітко регулювати зобов'язання кожної сторони та встановлювати відповідальність за порушення зобов'язань. Недостатній рівень деталізації окремих положень договору про ДПП, неврахування ключових фінансових, економічних, технічних, ринкових аспектів реалізації проекту в договорі на етапі його розроблення може призвести не лише до фінансових втрат для кожної із сторін, але й істотно ускладнити реалізацію	Якісна	-	Спільна

Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Вид/метод проведення оцінки	Внесок у фінансову модель ⁴	Прогнозований розподіл ризику
	проекту, що може у тому числі мати наслідком розірвання договору ДПП. Відповідно, як приватна, так і державна сторони ДПП несуть відповідні ризики, пов'язані із договірним регулюванням проекту ДПП.			
3. Технічні та операційні				
3.1. Отримання ліцензій і дозволів 3.1.1) Процедури відповідності 3.1.2) Майбутні погодження щодо проєктів розвитку та діяльності	Під час концесії приватний оператор повинен буде відповідати низці стандартів, а також мати усі необхідні ліцензії, дозволи та погодження, необхідні для здійснення концесійної діяльності (щодо екологічних питань, питань безпеки, страхування, працевлаштування тощо).. Якщо приватний оператор ініціює будівництво нових потужностей або будь-яку іншу діяльність, що вимагає отримання відповідних технічних, будівельних або інших дозволів, то відповідальність за їх отримання згідно з чинними нормами українського законодавства буде також покладена на приватного оператора. Отримання ліцензій та інших дозвільних документів (попри наявність відповідного нормативно-правового регулювання дозвільних процедур) може бути потенційно пов'язане з ризиком відмови у видачі таких документів з боку дозвільних органів. Своєю чергою, це може призвести до ускладнення або неможливості здійснення концесійної діяльності у тій частині, яка стосується відповідного дозвільного документа.	Якісна	-	Спільна (в основному приватна)

Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Вид/метод проведення оцінки	Внесок у фінансову модель ⁴	Прогнозований розподіл ризику
3.2. Проектування і будівництво: 3.2.1) Наявність та умови використання земельної ділянки та активів; 3.2.2) Застарілість технології/технічний стан та остаточні терміни експлуатації існуючих активів – об'єктів концесії та процедури щодо зміни їх статусу (наприклад, демонтаж та списання) 3.2.3) Перевитрата коштів 3.2.4) Затримка у завершенні 3.2.5) Неповне/неякісне виконання завдань підрядником 3.2.6) Недосягнення операційних показників 3.2.7) Обмеження діяльності і розвитку, пов'язані з позамайданчиковою інженерною та транспортною інфраструктурою, в тому числі морською	Ризики проектування і будівництва тісно пов'язані з ризиком введення в експлуатацію запланованих об'єктів вчасно та в рамках бюджету. Наявність та умови використання землі самі по собі не становлять ризику, адже це питання буде врегульоване у концесійному договорі та договорі оренди землі, у зв'язку з передачею приватному оператору прав на управління/користування об'єктом концесії і права користування земельними ділянками, на яких розташований об'єкт концесії. Приватний оператор буде основним носієм цих ризиків, які відображатимуться у втраті очікуваної виручки та поточних фінансових витратах. Приватний оператор прийме на себе усі ризики, пов'язані з управлінням проектами, за умови повного контролю за завершенням будівництва. Однак, сторона держави може бути також залучена як носій ризику у певних випадках. Наприклад, коли концесійні збори розраховуються як відсоток від виручки, приватна сторона передає частину негативних наслідків на сторону держави, сплачуючи менший обсяг концесійних зборів та інших пов'язаних податків, які залежать від обсягу виручки. З точки зору ризиків впливу на навколишнє середовище, приватна сторона нестиме відповідальність за збереження території, де здійснюється будівництво, принаймні у такому ж стані, який мав місце до початку концесії. Якщо матимуть місце екологічні ризики, які не було виявлено, сторона держави може взяти на себе відповідальність за них.	Кількісна / Аналіз чутливості	При збільшенні вартості зернового терміналу на 10%, NPV Проекту змінюється з 402 млн грн до 357 млн грн. Критична зміна початкових кап. інвестицій дорівнює +67,55%.	Спільна (в основному приватна)

Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Вид/метод проведення оцінки	Внесок у фінансову модель ⁴	Прогнозований розподіл ризику
3.3. Операційні ризики 3.3.1) Постачання та вхідні матеріали 3.3.2) Недооцінка витрат 3.3.3) Недоліки технології 3.3.4) Нездатність оператора 3.3.5) Вплив на навколишнє природне середовище	Операційні ризики пов'язані з усіма елементами безпосередньої діяльності портового терміналу. Приватна сторона буде основним носієм ризику при операційній діяльності та управлінні об'єктом. Приватна сторона буде відповідальною за наслідки своєї діяльності, ризики пов'язані з недооцінкою витрат, недоліки використаних технологій, тощо. Відповідно, приватній стороні бажано передати максимум функцій та механізмів, що дозволить забезпечити повний контроль над операційним процесом, в тому числі: 1. Забезпечити ексклюзивний доступ до причалів 2. За умови забезпечення прозорого та справедливого підходу до інших користувачів, надати контроль над: - охороною території, переданої в концесію; - управління процесами перевезення вантажів по внутрішніх дорогах та коліях (диспетчеризація). При цьому, як в рамках договору ДПП, так і окремими механізмами (на підставі окремих договорів) може бути врегульовано правила взаємодії з іншими учасниками, наприклад, Дніпро-Карго.	Кількісна / Аналіз чутливості	При збільшенні операційних витрат Проекту на 10%, NPV Проекту змінюється з 402 млн грн до 241 млн грн. Критична зміна витрат дорівнює + 18,93%	Спільна (в основному приватна)
4. Фінансові				
4.1. Макроекономічні ризики: 4.1.1) Темпи інфляції 4.1.2) Курс гривні до іноземних валют	Макроекономічні ризики стосуються валютних коливань, інфляції та відсоткових ставок протягом терміну реалізації проекту, що може вплинути на грошовий потік як для приватного оператора: доходи та частина витрат (наприклад, паливо) прив'язані до іноземних валют, в той час як основні види операційних витрат (фонд заробітної плати, електроенергія, підтримання активів) номіновані зазвичай в гривні. В той ж час, цей ризик має також непрямий вплив на державного партнера у вигляді недоотримання податків та зборів. У відповідності до затвердженого КМУ Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2019—2021 роки, яким визначено основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України, існує декілька сценаріїв розвитку економіки на найближчі роки. Відповідно, ефективність проекту повинна бути стійкою для усіх сценаріїв.	Якісна	-	Спільна (в основному приватна)

Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Вид/метод проведення оцінки	Внесок у фінансову модель ⁴	Прогнозований розподіл ризику
4.2. Наявність фінансування 4.2.1) фінансова здатність приватного партнера залучити фінансування 4.2.2) ризикованість інвестицій в проект 4.2.3) вартість та тривалість боргових коштів, який можливо залучити в проект	Фінансова ефективність проекту суттєво залежить від вартості капіталу, який необхідно залучити для його реалізації, а також здатності приватного партнера залучити таке фінансування на достатній строк. В той ж час, інші приватні компанії реалізують подібні проекти в портах України без залучення державних гарантій або суттєвих державних інвестицій. Відповідно, цей ризик повинен знаходитись під контролем приватної сторони.	Кількісна / Аналіз чутливості	При збільшені WACC Проекту до 19%, NPV Проекту змінюється з 402 млн грн до 312 млн грн.	Приватна
4.3. Фіскальні ризики 4.3.1) Зміна податкового, митного, тарифного регулювання 4.3.2) Негативні наслідки від реалізації проекту для підприємств державного сектору економіки	Аналогічно до юридичних ризиків, бюджетна ефективність проекту базується на поточних очікуваннях щодо вимог до нарахування податків та зборів, в тому числі їх величини. Будь-які зміни у відповідному законодавстві матиме безпосередній вплив на бюджетну ефективність проекту, а також на окупність проекту для концесіонера. При цьому, приватна сторона не матиме впливу для управління цим ризиком.	Якісна	-	Державна
5. Соціальні та політичні				

Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Вид/метод проведення оцінки	Внесок у фінансову модель ⁴	Прогнозований розподіл ризику
5.1. Соціальні та політичні ризики, заперечення або опір з боку основних зацікавлених сторін проекту 5.1.1) Незгода профспілок стосовно умов реалізації можливих проектів 5.1.2) Потенційне безробіття поточного персоналу ДП «ХМТП» та труднощі у перепідготовці / повторному наймі цих працівників. 5.1.3) Вплив проекту на місцеву громаду 5.1.4) неприйняття нової редакції Закону про концесії 5.1.5) позиція зацікавлених сторін щодо спеціалізованих складів 5.1.6) внесення змін місцевими органами влади до величини податку на землю, зміна та умови виділення земельних ділянок	Приватний оператор не матиме контролю над цими ризиками, а положення держави дозволяє краще врегулювати ці ризики і розробити відповідну стратегію їх мінімізації. В той ж час, приватна сторона може розділити частину ризиків, пов'язаних з соціальними і екологічними ризиками для місцевої громади впродовж концесії, включаючи: · Відповідальність екологічні ризики, пов'язані з діяльністю після передачі активів в концесію; · Можливі автомобільні затори; · Більш швидке зношування громадських доріг та частіша потреба у ремонті доріг, що фінансується з муніципального бюджету. При цьому, місцева громада встановлює вимоги до платежів в місцевий бюджет, в тому числі, ставка орендного платежу на землю та розмір пайової участі від будівництва. Ці платежі можуть суттєво вплинути на економічну ефективність Проекту.	Якісна	-	Спільна
5.2. Ефективність персоналу 5.2.1) Брак кваліфікованого персоналу 5.2.2) Продуктивність персоналу (особливо скорочення може вплинути на моральний дух та продуктивність персоналу, що залишився)	Впровадження нових технологій, а також нарощування обсягів перевалки припускає наявність кваліфікованого персоналу, який буде їх використовувати і обслуговувати. Може знадобитися перепрофілювання та навчання персоналу для обслуговування нових технологій. Як наслідок зростання ефективності, можливе зниження потреби в персоналі і виникнення необхідності перекваліфікації та інших способів підтримки зайнятості штату.	Якісна	-	Приватна

Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Вид/метод проведення оцінки	Внесок у фінансову модель ⁴	Прогнозований розподіл ризику
	Проект ініційовано державною стороною, і всі ризики процесу організації та проведення концесійного конкурсу знаходяться під управлінням державної сторони.			

Ризики, які повністю або частково врегульовуються державною стороною

Категорія і підкатегорія ризику	Вплив ризику	Рівень/ступінь впливу	Імовірність настання ризику	Підхід до управління ризиком
1.1. Попит та ринок збуту 1) Недостатній попит 2) Висока конкуренція 3) Зміна структури попиту між портами	Цей ризик в основному виявляється у втраті виручки у формі нижчих концесійних зборів і сплачених податків, обсяг яких залежить від виручки концесіонера.	Високий	Середня	1. Сторона держави може вимагати від приватного оператора гарантування мінімальних обсягів перевалки або закріпити річну ставку концесійних зборів, таким чином передаючи ризик попиту повністю на приватного оператора. Проте, гарантування обсягів перевалки в поєднанні з інвестиційною гарантією, як правило, не рекомендується використовувати в таких угодах, так як це сприймається як подвійний негативний вплив (ризик) для концесіонера. 2. Стимулювання приватної сторони до забезпечення гарантованої частини виручки шляхом: - розміщення виробничих або переробних потужностей на території Порту з метою подальшого експорту; - залучення довгострокових контрактів або партнерів-вантажовласників. Відповідні стимули можливо сформулювати у процесі підготовки конкурсних умов шляхом врахування цих факторів у оцінюванні пропозицій учасників. Проте, включення таких вимог як обов'язкових не рекомендується, так як це може вплинути на інвестиційну привабливість проекту. 3. Державна сторона також може надати гарантії приватній стороні щодо уникнення розвитку з її боку нових проектів у найближчі роки, що будуть прямими конкурентами Проекту. 4. Державна сторона повинна вести виважену тарифну політику з метою уникнення випадків штучного спотворення конкуренції на ринку портових послуг.
2.1. Загальні нормативно-правові ризики 2.1.1) Зміна нормативної бази у сфері регулювання операційної діяльності портових	Регуляторні зміни, які можуть негативно вплинути на результати	Високий	Середня	Держава має забезпечити належний рівень правової визначеності для приватних партнерів щодо нормативно-правового регулювання проекту. Це може бути здійснено шляхом: (i) інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо

Категорія і підкатегорія ризику	Вплив ризику	Рівень/ступінь впливу	Імовірність настання ризику	Підхід до управління ризиком
операторів 2.1.2) Зміна нормативної бази з питань ліцензування та дозвільної документації 2.1.3) Встановлення цін, тарифів, зборів у розмірі, що не відповідає економічно обґрунтованим витратам 2.1.4) Націоналізація, реквізиція, конфіскація або інше примусове відчуження майна концесіонера	діяльності приватного оператора.			реалізації проекту на всіх його етапах (у тому числі щодо нормативно-правового регулювання та потенційних змін до законодавства); (ii) надання певних гарантій щодо потенційних змін до законодавства, якщо сторона держави вважатиме їх доцільними.
2.2. Юридичні ризики, пов'язані з договором ДПП та іншими договірними відносинами в межах проекту ДПП 2.2.1) Невиконання сторонами зобов'язань 2.2.2) Деструктивне розірвання договору 2.2.3) Несвочасна передача майна в концесію, земельних ділянок - в оренду 2.2.4) Умови повернення концесіонером майна державному партнеру 2.2.5) Відсутність або недостатній рівень договірної врегулювання окремих питань майбутньої взаємодії сторін, залучених до проекту ДПП	Вплив на будь-який аспект державно-приватного партнерства. Може призвести до неможливості реалізації проекту і розірвання договору ДПП	Високий	Низька	1. Розглянути можливість прискорення прийняття проекту Закону України "Про концесії" у другому читанні. 2. Обидві сторони повинні докласти максимум зусиль для забезпечення максимально ефективного рівня договірної врегулювання усіх аспектів майбутньої співпраці на етапі розроблення проекту договору ДПП та переговорів щодо його укладення, особливо щодо питань, які недостатньо чітко врегульовані на рівні законодавства
3.1. Отримання ліцензій і дозволів 3.1.1) Процедури відповідності 3.1.2) Майбутні дозволи щодо проектів розвитку та діяльності	Цей ризик в основному виявляється у відкладенні реалізації проекту, і як результат, недоотримання як концесіонером, так і державною стороною грошових потоків від проекту	Високий	Середня	Обов'язок приватного партнера отримати відповідні дозволи, має бути передбачений в договорі, укладеному в рамках ДПП. Державна сторона має забезпечити контроль за отриманням приватною стороною всіх дозволів та ліцензій, що вимагаються законодавством.
3.2. Проектування і будівництво: 3.2.1) Наявність та умови використання земельної ділянки та активів; 3.2.2) Застарілість технології/ технічний стан та остаточні терміни експлуатації існуючих	Ризики проектування і будівництва можуть вплинути як на грошові потоки сторін (у разі перевитрати,	Високий	Середня	Державна сторона може застосувати наступні механізми управління ризиками: 1. Вибір у ході процедури відбору приватного партнера із високим рівнем фінансової надійності.

Категорія і підкатегорія ризику	Вплив ризику	Рівень/ступінь впливу	Імовірність настання ризику	Підхід до управління ризиком
активів – об'єктів концесії та процедури щодо зміни їх статусу (наприклад, демонтаж та списання) 3.2.3) Перевитрата коштів 3.2.4) Затримка у завершенні 3.2.5) Неповне/неякісне виконання завдань підрядником 3.2.6) Недосягнення операційних показників 3.2.7) Обмеження діяльності і розвитку, пов'язані з позамайданчиковою інженерною та транспортною інфраструктурою, в тому числі морською	несвоєчасному завершенні будівництва), так і в цілому можливість продовження реалізації проекту (у разі виявлення недоліків будівництва)			2. Визначення на рівні договору детального плану-графіку реалізації проекту, а також штрафних санкцій за невиконання/несвоєчасне виконання зобов'язань з обох сторін. 3. Запровадження підходу до нарахування платежів на користь держави, що мотивує приватного партнера на якнайшвидшу реалізацію проекту (фіксований щорічний платіж). 4. Зобов'язання ДП «АМПУ» щодо днопоглиблення каналів і акваторій, підтримання їхніх габаритів у межах паспортних значень можуть бути включені до договору, укладеного в рамках ДПП. 5. Крім того, рекомендується передбачити у договорі ДПП, окрім відповідальності приватної сторони по реалізації проекту, відповідальність державної сторони за несвоєчасне виконання своїх обов'язків з надання ліцензій та дозволів, надання в оренду земельних ділянок, а також забезпечення всіх необхідних дій щодо зовнішньої транспортної та енергетичної інфраструктури. В таких випадках, приватна сторона також повинна звільнитися від штрафних санкцій за несвоєчасне виконання плану реалізації проекту.
3.3. Операційні ризики 3.3.1) Постачання та вхідні матеріали 3.3.2) Недооцінка витрат 3.3.3) Недоліки технології 3.3.4) Нездатність оператора 3.3.5) Вплив на навколишнє природне середовище	Операційні ризики можуть вплинути на грошові потоки сторін (у разі перевитрати, неефективності оператора)	Середній	Середня	Державна сторона може застосувати наступні механізми управління ризиками: 1. Вибір у ході процедури відбору приватного партнера із значним досвідом. 2. Забезпечити включення причалів у об'єкт концесії. 3. За умови забезпечення прозорого та справедливого підходу до інших користувачів, надати контроль над: - охороною території, переданої в концесію; - управління процесами перевезення вантажів по внутрішніх дорогах та коліях (диспетчеризація).
4.1. Макроекономічні ризики: 4.1.1) Темпи інфляції 4.1.2) Курс гривні до іноземних валют	Макроекономічні ризики можуть негативно вплинути на виручку приватного оператора і, у більш широкому сенсі, на державний бюджет.	Низький	Середня	Коливання макроекономічних показників (які значно перевищують прогнози, закладені у фінансовій моделі), можуть бути покладені на клієнтів (користувачів Порту) через зміну тарифів і ставок. Однак, можливість робити так обмежена через конкуренцію між портами у регіоні. Позиція на ринку може бути втрачена, якщо тарифу будуть постійно зростати (а у портів-конкурентів ні). Враховуючи той факт, що фіксований концесійний платіж номінований у національній валюті, а змінний (як відсоток від виручки Проекту) формується з прив'язкою до долару США, застосування комбінованого підходу до

Категорія і підкатегорія ризику	Вплив ризику	Рівень/ступінь впливу	Імовірність настання ризику	Підхід до управління ризиком
				формування концесійного платежу повинен дозволити мінімізувати цей ризик для державного партнера.
4.3. Фіскальні ризики 4.3.1) Зміна податкового, митного, тарифного регулювання 4.3.2) Негативні наслідки від реалізації проекту для підприємств державного сектору економіки 4.3.3) Недоотримання коштів бюджетами різних рівнів	Зазначений ризик впливатиме на економічну доцільність проекту як для державного, так і приватного партнера.	Середній	Середня	Після суттєвих змін у податковому, митному законодавстві, або іншому регулюванні, проект може стати недоцільним для приватної сторони. Відповідно, у разі такої можливості, державна сторона може передбачити у договорі ДПП захист проекту від зміни відповідного регулювання після підписання договору ДПП.
5.1. Соціальні та політичні ризики, заперечення або опір з боку основних зацікавлених сторін проекту 5.1.1) Незгода профспілок стосовно можливих проектів 5.1.2) Потенційна необхідність працевлаштування поточного персоналу ХМТП та труднощі у перепідготовці / повторному наймі цих працівників. 5.1.3) Вплив проекту на місцеву громаду 5.1.4) Неприйняття нової редакції Закону про концесії 5.1.5) Позиція Міністерства Оборони щодо спеціалізованих військових складів та доступу до причалів для перевантаження спеціалізованих вантажів 5.1.6) Внесення змін місцевими органами влади до величини податку на землю, зміна та умови виділення земельних ділянок	Вплив на будь-який аспект державно-приватного партнерства. Ці ризики можуть суттєво ускладнити реалізацію проекту та нанести репутаційні та фінансові збитки всім сторонам	Середній	Середня	1. Місцеві громади та працівники державних підприємств є одними з ключових зацікавлених осіб проекту. Відповідно, їх участь у проекті та розуміння причин всіх рішень в рамках проекту є надзвичайно важливим. Для уникнення ризиків для проекту, рекомендується: - забезпечити інформування місцевої громади та профспілок щодо розвитку проекту та розглянути можливість включення їх представників у конкурсну комісію; - рекомендується забезпечити конструктивний діалог з місцевою владою стосовно розміру орендного платежу за землю та величини пайової участі при будівництві, а також цільового використання цих коштів задля знаходження компромісного рішення для всіх сторін. 2. Державна сторона може визначити певні політичні події як такі, що є достатньою причиною для звільнення від штрафних санкцій, що пов'язані з порушенням зобов'язань чи втручанням держави у діяльність приватної сторони.

Категорія і підкатегорія ризику	Вплив ризику	Рівень/ступінь впливу	Імовірність настання ризику	Підхід до управління ризиком
6.1 Екологічні ризики 6.1.1) Ризики впливу на навколишнє природне середовище підчас та після будівництва 6.1.2) Посилення забруднення і перевищення нормативів при подальшій діяльності 6.1.3) Аварії та надзвичайні ситуації	Екологічні ризики можуть спричинити наслідки для навколишнього середовища та місцевої громади, що матиме негативний вплив на грошові потоки проекту та репутаційні втрати для сторін	Високий	Низька	1. Приватна сторона не повинна нести відповідальність за екологічні ризики, що пов'язані з діяльністю Порту до прийняття активів в управління. Відповідно, державна сторона повинна залишатися відповідальною за попередню діяльність та ліквідацію її наслідків у разі необхідності (наприклад, у разі виявлення відходів, археологічних знахідок, тощо). 2. Державна сторона повинна забезпечити отримання екологічних дозволів на днопоглиблення та визначення обсягу дослідження майданчиків щодо поточного забруднення. Більш детальний перелік екологічних ризиків та рекомендованих підходів до їх управління описано в Розділі 7.
7.1. Форс-мажорні обставини та інші непередбачені події з високим рівнем впливу 7.2. Ризики, пов'язані з підготовкою Проекту та відбору приватного партнера 7.2.1) Ризик, пов'язаний з пілотним застосуванням концесійного процесу 7.2.2) Ризик, пов'язаний з відбором надійного приватного партнера	Тимчасове зупинення дії (до завершення форс-мажорних обставин) або розірвання концесійного договору. Як результат, можливі значні фінансові втрати приватної сторони через неможливість завершення проекту при вже понесених витратах, в т.ч. залученому фінансуванню Зрив реалізації Проекту, неефективність Проекту по всіх напрямках (фінансова, соціальна, екологічна, тощо), що може привести до розірвання концесійного договору	Високий Високий	Низька Середній	Основним способом мінімізації є страхування, особливості якого можуть різнитися залежно від виду форс-мажорних обставин (наприклад, страхування обсягу виручки у разі загрози війни). В той ж час, на випадок форс-мажору, у договорі ДПП необхідно передбачити компенсацію хоча б частини фінансових втрат приватної сторони державною стороною. При підготовці конкурсної документації, особлива увага повинна бути зосереджена на: 1. Вимогах до учасників концесійного конкурсу. Вони повинні не дати змогу ненадійним компаніям взяти участь в конкурсі, і в той же час уникнути занадто детальних і специфічних вимог, що не дозволять взяти участь авторитетним портовим операторам. 2. Проекті концесійного договору, що повинен мати достатньо важелів впливу на ситуацію у разі необ'єктивних дій приватної сторони. Серед іншого, в договорі необхідно передбачити можливість заміни приватної сторони, що дозволить зробити Проект більш фінансово привабливим, проте цей механізм заміни повинен забезпечити достатні вимоги до нової приватної сторони.

Інформацію про потребу у державній підтримці, форму такої підтримки (якщо передбачена)

Державна підтримка для реалізації проекту концесії у Херсонському морському порту не передбачається. Реалізація Проекту буде у повній мірі здійснюватися за рахунок приватного партнера.

Інформацію про форму здійснення ДПП

Закон України «Про морські порти України» передбачає, що приватні інвестиції в об'єкти портової інфраструктури державної форми власності можуть здійснюватися на підставі концесійних договорів, договорів про спільну діяльність, договорів оренди та інших видів інвестиційних договорів, що укладаються на основі спеціальних процедур, визначених законами України⁵. Закон про ДПП містить невиключний перелік форм ДПП, які формально можуть бути обрані для здійснення приватних інвестиційних проектів у морських портах, що охоплює концесії, управління майном та спільну діяльність. Закон про ДПП також передбачає, що проект ДПП може бути здійснений на основі змішаного договору, тобто договору, що містить елементи декількох інших видів договорів.

Нижче наведений огляд можливих форм ДПП (спільна діяльність, управління майном, змішаний договір та концесія) для реалізації Проекту та коментарі щодо їх ефективності з юридичної точки зору, який варто розглядати разом з технічними, фінансовими, економічними та іншими коментарями щодо ефективності реалізації Проекту.

Спільна діяльність

Спільна діяльність є співробітництвом за договором, яке здійснюється без створення юридичної особи для досягнення певної мети, що не суперечить закону. Спільна діяльність як форма ДПП регулюється відносно незначною кількістю правових норм, а саме положеннями Цивільного кодексу України про спільну діяльність та Законом про ДПП, який регулює певні процедурні та фінансові аспекти відносин щодо реалізації спільної діяльності як механізму ДПП.

Українське законодавство визначає два види договору про спільну діяльність⁶:

– договір про спільну діяльність на основі об'єднання вкладів учасників (просте товариство);

– договір про спільну діяльність без об'єднання вкладів учасників.

Спільними для обох видів договорів є такі ознаки:

⁵ Частина перша статті 26 Закон України «Про морські порти України».

⁶ Частина друга статті 1130 Цивільного кодексу України.

– договір про спільну діяльність укладається в письмовій формі⁷, а такі договори, що передбачають застосування ПДВ до операцій з постачання товарів/послуг, підлягають окремій реєстрації в податкових органах⁸;

– цивільний кодекс України не встановлює конкретних вимог до сторін (учасників) договору про спільну діяльність, які, відповідно, є державними та приватними партнерами відповідно до Закону про ДПП;

– здійснення спільної діяльності без створення юридичної особи.

Закон передбачає значну ступінь гнучкості у визначенні строків та умов договорів про спільну діяльність, укладених в рамках ДПП. Згідно з публічно доступною інформацією, в Україні існує також певна практика укладення договорів про спільну діяльність як проектів ДПП⁹.

Наявність значної кількості дозвоільних норм і деякі практичні приклади проектів спільної діяльності в рамках ДПП є потенційними перевагами цієї форми ДПП.

Разом з тим існують певні законодавчі обмеження щодо використання цієї форми ДПП для реалізації Проекту.

– згідно з Господарським кодексом України, вкладом у спільну діяльність не може бути майно, яке належить до основних фондів підприємств державної власності, що не підлягають приватизації¹⁰. Оскільки ДП «ХМТП» внесено до списку об'єктів, які не підлягають приватизації відповідно до Закону про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації¹¹, то у разі розгляду можливості реалізації Проекту як спільної діяльності, основні фонди не зможуть бути вкладом у спільну діяльність з огляду на зазначене законодавче обмеження;

– відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності», під час укладення договорів про спільну діяльність розмір частки державних підприємств, установ і організацій, а також господарських товариств, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, має становити не менш як 50 відсотків спільного майна учасників спільної діяльності. Відповідно, у разі розгляду можливості реалізації Проекту як спільної діяльності це обмеження може стати регуляторним бар'єром (за відсутності конкретних офіційних роз'яснень щодо застосування зазначеної вимоги Закону про управління об'єктами державної власності), адже цілі Проекту охоплюють, серед іншого, вибір найбільш оптимальної форми ДПП з точки зору істотності обсягу інвестицій приватного партнера.

⁷ Частина перша статті 1131 Цивільного кодексу України.

⁸ Пункт 64.6 статті 64 Податкового кодексу України, Порядок реєстрації платників податків, затверджений наказом Міністерства фінансів України №1588 від 9 грудня 2011 р.

⁹ 24 договори про спільну діяльність станом на 1 січня 2018 року відповідно до інформації на офіційному веб-сайті МЕРТ, режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>.

¹⁰ Частина сьома статті 141 Господарського кодексу України.

¹¹ Закон України "Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації".

Зазначені вище обмеження є істотними для ефективної реалізації Проекту як спільної діяльності. Відповідно, спільна діяльність не є оптимальною формою реалізації Проекту з точки зору нормативно-правового регулювання.

Управління майном

Управління майном є відносно новою формою ДПП за Законом про ДПП¹². Основні законодавчі акти, що регулюють відносини з управління майном, охоплюють:

- Цивільний кодекс України, який містить окрему групу норм щодо договору управління майном;
- Закон про ДПП, який регулює, насамперед, процедурні та фінансові аспекти відносин щодо управління майном як форми ДПП.

Закон про ДПП не встановлює будь-яких окремих положень щодо договорів управління майном. Єдиною відмінною ознакою договору управління майном відповідно до Закону про ДПП є те, що він повинен містити положення, які стосуються інвестиційних зобов'язань приватного партнера¹³. Закон про ДПП не роз'яснює, які саме інвестиційні зобов'язання повинні бути відображені в договорі управління майном. До договору управління майном як форми ДПП мають застосовуватися, водночас, загальні положення Закону про ДПП щодо ознак ДПП, об'єктів ДПП, гарантій прав приватного партнера тощо.

Інші питання, пов'язані з предметом договору управління майном, можуть регулюватися Цивільним кодексом України.

За змістом управління майном передбачає¹⁴:

- передачу майна однією стороною (установник управління) другій стороні (управителеві) в управління на певний строк;
- управління майном за винагороду в інтересах установника управління або набувача вигоди, визначеного установником управління.

Законодавство загалом не обмежує можливість вибору управління майном як форми ДПП для приватного інвестування у портову інфраструктуру. Разом з тим існують певні законодавчі обмеження та застереження щодо використання цієї форми ДПП для реалізації Проекту, що полягають в такому:

- Закон про ДПП містить досить загальну норму про те, що державні закупівлі у рамках ДПП здійснюються відповідно до законодавства про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти¹⁵. Укладення договору управління майном державним органом можна (потенційно і залежно від практичного підходу до застосування законодавства)

¹² Управління майном було виокремлене як форма ДПП відповідно до змін до Закону від 24 листопада 2015 року №817-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» (набрав чинності 24 травня 2016 року).

¹³ Частина перша статті 5 Закону про ДПП.

¹⁴ Частина перша статті 1029 Цивільного кодексу України.

¹⁵ Стаття 6 Закону про ДПП.

кваліфікувати як закупівлю послуг з управління, що може істотно ускладнити реалізацію Проекту як договору управління майном.

- Управління майном за своєю природою не передбачає значних інвестицій та поліпшень з боку приватного партнера, крім часу на управління та досвіду. Механізм управління у міжнародній практиці подібних договорів переважно передбачає наймання професійного менеджера з управління активами на порівняно незначний строк (5-10 років). Ці характеристики управління майном не узгоджуються із запланованим структуруванням Проекту, яке передбачає внесення значних інвестицій та значно більш тривалий строк залучення приватного партнера.

Відзначимо також, що додатковими застереженнями щодо вибору управління майном як форми реалізації Проекту можуть бути також відсутність спеціального законодавства про управління майном як форми ДПП та відсутність загальнодоступних практичних прикладів імплементації проектів управління майном у портовій інфраструктурі.

Зазначені вище обмеження/застереження є істотними для ефективної реалізації Проекту як управління майном. Відповідно, управління майном не є оптимальною формою реалізації Проекту з точки зору нормативно-правового регулювання.

Змішаний договір

Подібно до управління майном, змішаний договір є відносно новою формою ДПП за Законом про ДПП. Закон про ДПП визначає цю форму ДПП як договір, що може містити елементи різних договорів, умови яких визначаються відповідно до цивільного законодавства України¹⁶.

Закон про ДПП встановлює, що відносини щодо ініціювання ДПП, підготовки до укладення договору та вибору приватного партнера для реалізації проектів ДПП на основі змішаних договорів мають регулюватися нормами Закону про ДПП¹⁷. До змішаного договору як форми ДПП мають застосовуватися також загальні положення Закону про ДПП щодо ознак ДПП, об'єктів ДПП, гарантій прав приватного партнера тощо. Закон про ДПП не встановлює будь-яких інших окремих положень щодо змішаних договорів.

На відміну від спільної діяльності та управління майном, Цивільний кодекс України не встановлює окремих загальних положень щодо змісту та особливостей цього виду договору. Єдине правило Цивільного кодексу щодо змішаного договору полягає в тому, що до відносин сторін у змішаному договорі застосовуються у відповідних частинах положення актів цивільного законодавства про договори, елементи яких містяться у змішаному договорі, якщо інше не встановлено договором або не впливає із суті змішаного договору¹⁸.

¹⁶ Абзац сьомий частини першої статті 5 Закону про ДПП.

¹⁷ Частина третя статті 5 Закону про ДПП.

¹⁸ Частина друга статті 628 Цивільного кодексу України.

Закон загалом не обмежує можливість вибору змішаного договору як форми ДПП для приватного інвестування у портову інфраструктуру. Основними обмеженнями та застереженнями щодо використання цієї форми ДПП для реалізації Проекту будуть:

– **Складність структурування:** реалізація проекту ДПП на основі змішаного договору потребуватиме визначення елементів, які мають міститися в такому договорі і підлягатимуть врегулюванню відповідними положеннями цивільного законодавства. Це може бути ускладнено з огляду на (i) відсутність законодавчого регулювання для певних елементів договору та/або (ii) суперечності у законодавчому регулюванні різних елементів договору. Якщо змішаний договір міститиме елементи управління майном та спільної діяльності, основні обмеження, пов'язані з цими формами ДПП, можуть також застосовуватися до змішаного договору.

– **Складність виконання:** практика укладення та виконання змішаних договорів щодо важливих об'єктів інфраструктури свідчить про те, що такі договори можуть більшою мірою підпадати під ризики змін законодавчого регулювання та судового оскарження, а також є більш проблемними з точки зору контролю виконання зобов'язань, умов поліпшення майна (у тому числі визначення прав/титулу на поліпшені об'єкти) та умов повернення активів. Ці ж ризики можуть мати місце і в разі реалізації Проекту на основі змішаного договору.

Додатковими застереженнями щодо вибору змішаного договору як форми реалізації Проекту можуть бути також відсутність спеціального законодавства про змішані договори як форму ДПП та відсутність загальнодоступних практичних прикладів імплементації проектів ДПП на основі змішаних договорів у портовій інфраструктурі.

Зазначені вище обмеження/застереження є істотними для ефективної реалізації Проекту на основі змішаного договору. Відповідно, змішаний договір не є оптимальною формою реалізації Проекту з точки зору нормативно-правового регулювання.

Концесія

Зміст концесії полягає у наданні права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) певного об'єкта (строкове платне володіння) на підставі договору згідно з визначеними законодавством умовами¹⁹.

Концесію регулюють, насамперед, спеціальні закони: Закон про концесії, який встановлює загальні правила для концесій незалежно від сфери застосування; декілька законів, що регулюють концесії в окремих сферах (концесії автомобільних доріг, концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу та концесії об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення).

¹⁹ Стаття 1 Закону України «Про концесії».

У концесію надаються об'єкти права державної або комунальної власності у визначених законом сферах діяльності (зокрема, будівництво та/або експлуатація морських портів та їх інфраструктури). Закон встановлює три категорії об'єктів концесії²⁰:

- майно підприємств, їхніх структурних підрозділів, що є цілісними майновими комплексами або системою цілісних майнових комплексів;
- об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, які підлягають подальшій добудові та використанню для задоволення громадських потреб у сферах концесійної діяльності;
- спеціально збудовані об'єкти відповідно до умов концесійного договору для задоволення громадських потреб у сферах концесійної діяльності.

Закон України «Про морські порти України» передбачає, що стратегічні об'єкти портової інфраструктури не підлягають передачі в оренду чи концесію (крім причалів, залізничних та автомобільних під'їзних шляхів (до першого розгалуження за межами території порту), ліній зв'язку, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій), приватизації та/або відчуженню у будь-який інший спосіб. Причали можуть бути об'єктами оренди на строк до 49 років. Причали, залізничні та автомобільні під'їзні шляхи (до першого розгалуження за межами території порту), лінії зв'язку, засоби тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерні комунікації можуть передаватися у концесію у складі єдиних майнових комплексів²¹.

Відповідно до Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися у концесію²² ДП «ХМТП» та ДП «АМПУ» визначені як об'єкти права державної власності, які можуть надаватися у концесію. Також, об'єкти права державної власності, надані у концесію, не підлягають приватизації протягом дії концесійного договору без згоди концесіонера²³.

Концесійне законодавство детально регулює питання, пов'язані з укладенням, виконанням та припиненням дії концесійного договору. Це стосується, зокрема:

- **Форми договору:** договір укладається у письмовій формі і вважається укладеним з дня досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору²⁴. Існує також типовий концесійний договір, затверджений Кабінетом Міністрів України. Сторони повинні дотримуватись змісту типового договору, але мають право конкретизувати його умови²⁵.
- **Строку договору:** договір має укладатися на строк, що становить не менше десяти та не більше п'ятдесяти років²⁶.

²⁰ Частина четверта статті 3 Закону України «Про концесії».

²¹ Частина друга статті 23 Закону України «Про морські порти України».

²² Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2293 «Про затвердження Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися у концесію».

²³ Частина сьома статті 3 Закону України «Про концесії».

²⁴ Частина друга статті 9 Закону України «Про концесії».

²⁵ Частина чотири статті 179 Господарського кодексу України.

²⁶ Частина перша статті 9 Закону України «Про концесії».

- **Істотних умов договору:** Закон встановлює значну кількість істотних умов договору концесії (зокрема, умови та обсяги поліпшення об'єкта концесії та порядок компенсації зазначених поліпшень, умови, розмір і порядок внесення концесійних платежів, порядок використання амортизаційних відрахувань)²⁷.
- **Концесійних платежів:** Закон встановлює різні види концесійних платежів²⁸: у фіксованому розмірі, у відсотках від вартості наданого у концесію об'єкта за результатами його оцінки, як частка (у відсотках) чистого доходу від концесійної діяльності, отриманого концесіонером, у вигляді передачі концесієдавцю у власність майна, що знаходиться у власності концесіонера та придбане ним відповідно до умов концесійного договору. У концесійному договорі можливе також поєднання різних видів концесійних платежів.
- **Умов поліпшення об'єктів концесії:** концесіонер здійснює поліпшення об'єктів концесії відповідно до договору, зокрема, за рахунок амортизаційних нарахувань та власних коштів. Держава залишає за собою право власності на поліпшене, реконструйоване, технічно переоснащене концесіонером майно. Концесіонер має право на адекватне і ефективне відшкодування витрат на поліпшення, як правило, за рахунок отриманого прибутку²⁹.

Важливою перевагою концесії є наявність окремого детального законодавчого регулювання, як на рівні Закону про концесії, так і на підзаконному рівні. Це загалом забезпечує більш детальний рівень нормативного регулювання порівняно з іншими формами ДПП, зокрема стосовно:

- процедури відбору концесіонера;
- рівня деталізації прав та обов'язків сторін концесійного договору;
- концесійних платежів;
- правового режиму майна, переданого у концесію або створеного (побудованого) за концесійним договором (у тому числі вимога поліпшувати об'єкт концесії на суму амортизаційних відрахувань).

Важливо також відзначити, що концесія є найбільш «інвестиційно спрямованою» формою ДПП, оскільки прямо передбачає можливість поєднати поточне управління об'єктами державної власності з їх реконструкцією/модернізацією, а також із зобов'язаннями щодо створення нових суспільно значущих об'єктів (наприклад, автомобільних доріг чи виробничих потужностей).

Окрім того, відповідно до положень статті 20 Закону України «Про концесії» передача об'єктів у концесію не зумовлює перехід права власності

²⁷ Стаття 10 Закону України «Про концесії».

²⁸ Частина третя статті 12 Закону України «Про концесії».

²⁹ Частина третя статті 20 Закону України «Про концесії».

на цей об'єкт до концесіонера та не припиняє права державної власності на ці об'єкти.

Майно, створене на виконання умов концесійного договору, є об'єктом права державної власності. Майно, яке придбав концесіонер на виконання умов концесійного договору, належить йому на праві власності та може переходити у власність держави після закінчення строку дії концесійного договору відповідно до умов, передбачених Законом та концесійним договором.

Законодавство про концесії також не обмежує можливість врегулювання інших відкритих питань Проекту (деталізація концесійного платежу, спеціальні інвестиційні зобов'язання, взаємодія концесіонера і третіх осіб тощо) на рівні концесійного договору.

З огляду на вищезазначене, концесія є оптимальною формою реалізації Проекту з точки зору нормативно-правового регулювання. Цей висновок повинен братися до уваги з урахуванням технічних, фінансових, економічних та інших коментарів, які також загалом підтверджують ефективність концесії для реалізації Проекту.

Узагальнюючий висновок стосовно доцільності або недоцільності прийняття рішення про здійснення ДПП

Відповідно до частини першої статті 13 Закону України «Про державно-приватне партнерство» та за результатами проведення аналізу ефективності здійснення ДПП щодо проекту концесії у морському порту Херсон, Мінінфраструктури вважає за доцільне здійснення державно-приватного партнерства щодо цього Проекту.

Водночас, до публікації оголошення про проведення концесійного конкурсу необхідно здійснити ряд підготовчих заходів, зокрема Департаменту реформування та функціонування морського та річкового транспорту Мінінфраструктури із залученням державного підприємства «Класифікаційне товариство Регістр судноплавства України», державного підприємства «ЧОРНОМОРНДІПРОЕКТ», ДП «ХМТП» та ДП «АМПУ» визначити принцип розрахунку обсягів затрат на утримання причалів (частота та обсяги поточних та капітальних ремонтів) для їх належної експлуатації протягом строку дії концесійного договору.

До підписання концесійного договору ДП «ХМТП» відповідно до положень Закону України «Про екологічний аудит», провести екологічний аудит майна, що входить до складу об'єкта концесії та діяльності ДП «ХМТП», які вказані у Переліку видів діяльності та об'єктів підвищеної небезпеки навколишнього середовища, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 року № 808.

Міністр

В. ОМЕЛЯН