

Висновок

за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства щодо проекту «Модернізація портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських портів та підвищення ефективності їх використання»

ЗМІСТ

1. Інформація щодо проекту	5
1.1. Опис ініціатора пропозиції	5
1.2. Інформація про об'єкт ДПП та земельні ділянки	5
Херсонський морський порт	5
Скадовський морський порт	5
1.3. Мета Проекту, обґрунтування необхідності реалізації Проекту та проблеми, що передбачається вирішити в результаті реалізації Проекту.....	6
1.4. Відповідність мети проекту пріоритетам державної політики	8
1.5. Відповідність Проекту ознакам ДПП	9
1.6 Розрахункова вартість Проекту та пропоновані джерела фінансування	9
1.7. Запропонований строк дії договору	9
1.8. Майнові відносини в рамках Проекту	11
Майно, що входить до Об'єкту ДПП	11
Право власності на активи, що входять до Об'єкту ДПП	13
Земельні питання.....	14
Правонаступництво приватного партнера за правами та зобов'язаннями ДП «ХМТП» та ДП «СМТП»	14
1.9. Зауваження до технічних пропозицій Ініціатора.....	15
2. Інформація про соціально-економічні та екологічні результати здійснення державно-приватного партнерства.....	16
2.1. Основні вимоги до послуг, що надаватимуться згідно з договором (розширення доступності, підвищення якості послуг або рівня забезпечення попиту на товари).....	16
2.2. Результати, що мають бути досягнуті приватним партнером згідно з договором.....	21
2.3. Вигодоотримувачі	21
2.4. Соціальні вигоди і наслідки реалізації Проекту	22
2.5. Економічні вигоди і наслідки реалізації Проекту	23
2.6. Очікуваний вплив Проекту на навколишнє природне середовище.....	24
3. Відомості про фактори, які обумовлюють підвищення ефективності реалізації Проекту у формі ДПП порівняно з іншими механізмами	26
3.1. Наявність альтернативних варіантів реалізації проекту, урахувавши фінансування з бюджету та залучення запозичень	26

3.2. Порівняння фінансових показників ефективності реалізації проекту в середньо- та довгостроковій перспективі.....	29
Загальна вартість Проекту	29
Доходи.....	29
Рівень тарифів на послуги.....	31
Витрати.....	32
Витрати на обслуговування боргу.....	34
Надходження до бюджетів.....	34
Очікувані фінансові результати.....	36
Дисконтовані грошові потоки.....	36
3.3. Порівняння нефінансових показників за наявними альтернативними варіантами.....	37
Строк реалізації Проекту.....	37
Використання ноу-хау та передових технологій.....	38
Розширення ринків збуту послуг.....	39
Інституційна спроможність.....	39
4. Інформація про форму здійснення державно-приватного партнерства. .39	
4.1. Договір концесії	40
4.2. Договір управління майном.....	43
4.3. Договір спільної діяльності.....	43
4.4. Змішаний договір	45
5. Інформація про потребу у державній підтримці, форму такої підтримки...46	
6. Інформація про ризики здійснення державно-приватного партнерства, включаючи оцінку фіскальних наслідків, які можуть виникнути під час здійснення державно-приватного партнерства внаслідок прямих та непрямих зобов'язань державного партнера	46
Узагальнений висновок стосовно доцільності або недоцільності прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства	75
Невідповідність відомостей, наведених у пропозиції, нормам законодавства. ..75	
Передбачені законодавством права та обов'язки державного або приватного партнера, які порушуються в запропонованій формі здійснення державно-приватного партнерства.	76
Ризики державного партнера, які можуть виникнути у зв'язку з реалізацією проекту на умовах запропонованих Ініціатором та можуть призвести до негативних фіскальних наслідків	77
Негативні соціально-економічні та/або екологічні результати, до яких може	

призвести реалізація проекту, виявлені за результатами проведення аналізу ефективності.....	78
Наявність іншого альтернативного механізму реалізації проекту, який є більш ефективним, ніж залучення приватного партнера на умовах запропонованих Ініціатором.....	79
Наявність інших недоліків та помилок, що були виявлені під час проведення аналізу ефективності.....	80
Пропозиція Міністерства інфраструктури України Ініціатору пропозиції.....	83

1. Інформація щодо проекту

1.1. Опис ініціатора пропозиції

Ініціатором пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства (далі – ДПП) проекту «Модернізація портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських портів та підвищення ефективності їх використання» (далі – Проект) є Товариство з обмеженою відповідальністю «Група компаній «Содружество» (далі – Ініціатор), код згідно з ЄДРПОУ 14121018, створено у 1988 році. Місцезнаходження юридичної особи: 73025, м. Херсон, вул. Петренка, 18. Ініціатор має офіс у м. Києві (вул. Павлівська, 29).

Підприємства Ініціатора працюють на ринку понад 29 років та мають річний оборот близько 200 млн. дол. США¹. Група дочірніх компаній Ініціатора включає 30 підприємств, на яких працюють близько 4000 осіб.

Ініціатор має значний досвід ведення господарської діяльності у таких сферах як газова галузь, сільське господарство, фінансовий ринок, рекреація та громадське харчування.

1.2. Інформація про об'єкт ДПП та земельні ділянки

Херсонський морський порт

Херсонський морський порт, заснований у 1778 році, є одним з найстаріших морських портів України.

Херсонський морський порт знаходиться у місті Херсон у гирлі річки Дніпро. Підхід до порту здійснюється по прохідному каналу. Навігація в порту триває цілий рік.

У порту здійснює свою діяльність близько 8 терміналів різної спеціалізації у тому числі державна стивідорна компанія «Херсонський морський торговельний порт». Основними видами діяльності порту є перевалка насипних та генеральних вантажів.

Порт має залізничне, автомобільне сполучення та може приймати судна призначені для перевезення вантажів внутрішніми водними шляхами.

Скадовський морський порт

Скадовський морський порт заснований у 1894 році. Він розташований на північному березі Джарилгацької затоки Чорного моря на відстані 82 км від міста Херсон.

До складу порту входить порто-пункт Хорли, розташований на відстані 21 милі від міста Скадовська в Каркінітській затоці Чорного моря.

Ініціатором зазначається, що Проектом передбачається використання різних видів об'єктів, включаючи значний перелік рухомого майна, які на сьогодні знаходяться на балансі двох державних підприємств «Херсонський морський торговельний порт» (далі – ДП «ХМТП») та «Скадовський морський торговельний порт» (далі – ДП «СМТП»)².

¹ За інформацією Ініціатора.

² Техніко-економічне обґрунтування здійснення державно-приватного партнерства реалізації проекту «Модернізація об'єктів портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських торгових портів та

Однак, у пропозиції Ініціатора, викладеній у концептуальній записці та техніко-економічному обґрунтуванні³ (далі – ТЕО) Проекту, не визначено точний перелік майна, що пропонується Ініціатором до передачі приватному партнеру у якості об'єкта ДПП. Також Ініціатором не було проаналізовано питання щодо земельних ділянок, необхідних для реалізації Проекту, та можливості оформлення прав на такі ділянки.

1.3. Мета Проекту, обґрунтування необхідності реалізації Проекту та проблеми, що передбачається вирішити в результаті реалізації Проекту

Метою Проекту є підвищення ефективності діяльності Херсонського та Скадовського морських портів за рахунок модернізації наявних і створення нових об'єктів портової інфраструктури, а також забезпечення підвищення обсягу їх вантажопереробки на середньо- та довгострокову перспективу.

Необхідність реалізації Проекту зумовлена низькою ефективністю виробничої діяльності Херсонського та Скадовського морських портів, які мають низьку конкурентоспроможність та значною мірою поступаються на ринку іншим морським портам України.

Ініціатор зазначає, що серед основних перешкод для розвитку портової галузі та безпосередньо Херсонського і Скадовського морських портів, які можуть бути прямо або опосередковано усунені шляхом реалізації Проекту, є такі проблеми:

- високий рівень зношеності основних фондів та нестача рухомого складу, їх невідповідність сучасним вимогам до якості послуг, що надаються в портах;
- втрата Україною традиційних транзитних вантажопотоків;
- відсутність системного підходу до розвитку всіх видів транспорту та недостатній рівень конкуренції на ринку надання транспортних послуг;
- відсутність комплексного підходу до розвитку мультимодальних перевезень;
- брак коштів у державних підприємств галузі для проведення модернізації портової інфраструктури та обмеженість капітальних видатків державного бюджету.

Додатковими проблемами Херсонського та Скадовського морських портів є їх низька конкурентна позиція з переробки вантажів порівняно з іншими портами України, зокрема через:

- гірші умови доставки вантажів (поганий стан автодоріг та залізничного сполучення);
- менші глибини акваторії;
- негнучку тарифну політику у порівнянні з портами – конкурентами.
- перебування Херсонського та Скадовського морських портів поза

підвищення ефективності їх використання», – Товариство з обмеженою відповідальністю «Група компаній «Содружество», жовтень 2017, стор. 345.

³ Техніко-економічне обґрунтування здійснення державно-приватного партнерства реалізації проекту «Модернізація об'єктів портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських торгових портів та підвищення ефективності їх використання», – Товариство з обмеженою відповідальністю «Група компаній «Содружество», жовтень 2017, 418 стор.

міжнародними транспортними коридорами.

Вищевикладене обумовлює стійку тенденцію до зниження рівня вантажопереробки у зазначених портах, погіршення їх фінансово-економічного стану та, як наслідок, підвищення небезпеки виникнення аварійних ситуацій, зростання загрози скорочення персоналу тощо.

Ініціатор припускає, що низька ефективність виробничої діяльності морських портів, в свою чергу, свідчить про потенціал для нарощування обсягів вантажообігу без суттєвої модернізації портової інфраструктури за рахунок підвищення ефективності організації виробничої діяльності. Відзначається, що у портах України існує високий рівень диверсифікації та необхідність підвищення спеціалізації портів (крім Скадовського морського порту) для збільшення ефективності використання існуючих потужностей.

Пріоритетним напрямом для Херсонського морського порту на середньо- та довгострокову перспективу, за пропозицією Ініціатора, може стати орієнтація на збільшення переробки зернових вантажів, мінеральних добрив та сипучих вантажів, а також генеральних вантажів. Розвиток його «логістичної компоненти» дасть змогу забезпечити входження порту до нинішніх та перспективних міжнародних транспортних коридорів, суттєво збільшивши обсяг транзитних перевезень у середньостроковій перспективі.

Головними проблемами Скадовського морського порту на даний час є низький потенціал щодо збільшення обсягу вантажоперевезень та неспроможність забезпечити ефективне використання наявних потужностей. Значною мірою така ситуація обумовлена відсутністю «логістичної компоненти» у діяльності порту, що призводить до втрати користувачів послуг, що можуть надаватися портом, та не сприяє залученню в порт нових вантажів.

Проект, на думку Ініціатора, дасть змогу розв'язати зазначені вище проблеми та суттєво сприятиме вирішенню таких стратегічних завдань з розвитку портової галузі України, як:

- розбудова інфраструктури морських портів, зокрема Херсонського та Скадовського;
- поступовий вихід держави із сегмента стивідорної діяльності в морських портах, шляхом передачі такої діяльності приватному сектору;
- гармонізація проектів модернізації портів з розвитком залізничної та дорожньої інфраструктури;
- впровадження довгострокового фінансового планування відповідно до пріоритизації проектів, що пов'язані з мережею TEN-T;
- запровадження системного підходу в розвитку мультимодальної системи транспортних перевезень.

Внаслідок реалізації Проекту буде оновлено та модернізовано інфраструктуру Херсонського та Скадовського морських портів, значно підвищено ефективність її використання завдяки запровадженню систем сучасного менеджменту та збільшення обсягу вантажоперевезень (зокрема транзитних) у результаті включення цих портів до міжнародних транспортних коридорів.

В рамках Проекту Ініціатором планується здійснити такі заходи для вирішення вищевказаних проблем⁴:

- здійснити модернізацію об'єктів портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських портів, включаючи створення нових об'єктів та оновлення рухомого майна портів;

- запровадити у діяльність Херсонського та Скадовського морських портів сучасну «логістичну компоненту», яка у перспективі дасть змогу забезпечити передбачені обсяги перероблення вантажів та створити підґрунтя для інтеграції портів Херсонської області у міжнародні транспортні коридори;

- здійснювати ефективну експлуатацію переданих у ДПП об'єктів портової інфраструктури, у тому числі за рахунок впровадження сучасних інформаційних технологій та розвитку додаткових послуг.

1.4. Відповідність мети проекту пріоритетам державної політики

Мета Проекту відповідає пріоритетам державної політики у відповідній сфері, що визначені наступними нормативно-правовими актами:

- Законом України «Про морські порти України»;

- Стратегією розвитку морських портів України на період до 2038 року, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 548;

- Програмою діяльності Уряду, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2016 р. № 294 та схваленою Постановою Верховної Ради України від 14.04.2016 р. № 1099-VIII. Відповідно до Розділу XIII Програми, діяльність Кабінету Міністрів України зосереджується на ефективному використанні портової інфраструктури, залученні інвестицій для розвитку стратегічних об'єктів з метою забезпечення їх конкурентоспроможності та збільшення обсягів перевалки товарів;

- Угодою про асоціацію між Європейським Союзом і Україною (формування державної політики України в галузі водного транспорту), яка в повному обсязі набрала чинності з 1 вересня 2017 року;

- Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», затвердженою Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5, яка визначає реформу транспортної інфраструктури як одну з пріоритетних цілей сталого розвитку країни;

- Стратегічним планом розвитку морського транспорту, затвердженим наказом Міністерства інфраструктури України від 18.12.2015 р. № 542;

- Стратегічним планом розвитку річкового транспорту, затвердженим наказом Міністерства інфраструктури України від 18.12.2015 р. № 543.

⁴ Техніко-економічне обґрунтування здійснення державно-приватного партнерства реалізації проекту «Модернізація об'єктів портової інфраструктури Херсонського та Скадовського морських торгових портів та підвищення ефективності їх використання», – Товариство з обмеженою відповідальністю «Група компаній «Содружество», жовтень 2017, стор. 10.

1.5. Відповідність Проекту ознакам ДПП

Запропонований для реалізації Проект відповідає ознакам ДПП, визначеним Законом України «Про державно-приватне партнерство», оскільки:

- передбачає надання приватному партнеру права як управління вже існуючими об'єктами ДПП, так і модернізації/створення нових об'єктів ДПП з їх подальшим управлінням та експлуатацією приватним партнером;
- має довготривалий характер та здійснюється протягом 49 років;
- в рамках Проекту приватному партнеру передаються суттєві ризики;
- Проектом передбачено внесення приватним партнером інвестицій.

1.6. Розрахункова вартість Проекту та пропоновані джерела фінансування

Загальна вартість запропонованого Проекту оцінюється Ініціатором у розмірі 34 млн. дол. США, що дорівнює 925 млн. грн за обмінним курсом 27,2 грн./дол. США.

Серед можливих джерел фінансування Ініціатор розглядає власні кошти, кредити комерційних банків та кредитні кошти міжнародних фінансових організацій. Ініціатором розглядається залучення кредитних коштів від комерційних банків за ставкою 15% річних, від міжнародних фінансових організацій – 6% річних.

Загальний обсяг інвестиції у реконструкцію Херсонського морського порту становитиме орієнтовно 24,3 млн. дол. США. Інвестиційні ресурси буде залучено у пропорції: 20 % – власних коштів Ініціатора, 80 % – залучених кредитних коштів. Обсяг інвестиційних витрат на реконструкцію Скадовського морського порту становитиме 8,7 млн. дол. США, з яких 1,9 млн. дол. США приватний партнер планує покрити за рахунок власних і залучених коштів у пропорції: 20% – власних коштів Ініціатора, 80% – залучених кредитні коштів⁵.

Ініціатором не надано підтверджуючих документів, або посилань на результати ґрунтовних досліджень фінансового ринку щодо рівня кредитних ставок для проектів подібних запропонованому. Крім того, Ініціатором не проаналізовано базові вимоги міжнародних фінансових організацій, зокрема щодо необхідності проведення оцінки соціально-екологічного впливу Проекту за міжнародними стандартами проектів, що фінансуються такими організаціями.

Ініціатором зазначається джерела фінансування лише частини капітальних інвестицій на реконструкцію Скадовського морського порту (1,9 млн. дол. США з 8,7 млн. дол. США). Щодо фінансування залишкових витрат (6,8 млн. дол. США) інформації не надано.

1.7. Запропонований строк дії договору

За інформацією зазначеній в ТЕО, строк дії договору, укладеного в рамках ДПП складе 49 років. При визначенні пропонованого строку дії договору ДПП Ініціатор враховує строки окупності проекту, високі ризики під час його

⁵ ТЕО, стор. 12

реалізації та залежність від попиту на вантажоперевезення⁶, що обумовлює необхідність додаткового збільшення строку окупності Проекту на 3-5 років.

Орієнтовна тривалість реалізації інвестиційних заходів за Проектом становить 13 років:

1. передінвестиційна стадія - 1 рік, що передбачає необхідність⁷:

1.1. розробити заходи, визначити механізми і процедури щодо реорганізації системи управління;

1.2. провести оптимізацію системи управління;

1.3. створити Логістичний центр та провести детальні маркетингові дослідження щодо оптимізації та розширення обсягу послуг;

1.4. удосконалити схему розвитку портів;

1.5. здійснити заходи щодо залучення нових перспективних користувачів послугами;

1.6. здійснити проектні роботи для виконання будівельно-монтажних робіт з реконструкції Херсонського морського порту та розпочати проектні роботи з реконструкції Скадовського морського порту.

2. реконструкція Херсонського морського порту – 8 років (починаючи з другого року з моменту підписання договору, укладеного в рамках ДПП) трьома послідовними етапами для отримання економічного та фінансового ефекту по закінченню кожного етапу, зокрема:

2.1. на першому етапі планується (роки 2-3):

2.1.1. здійснити реконструкцію майданчика генеральних вантажів та оновлення вантажної техніки;

2.1.2. побудувати другу чергу зернового терміналу.

2.2. на другому етапі (роки 5-6) планується:

2.2.1. побудувати термінал сільськогосподарських вантажів;

2.2.2. здійснити реконструкцію та модернізацію ділянки по видобутку піску.

2.3. на третьому етапі (роки 8-9) планується:

2.3.1. будівництво терміналу сипучих хімічних мінеральних добрив;

2.3.2. будівництво терміналу рідких хімічних мінеральних добрив

3. реконструкція Скадовського морського порту – 11 років (починаючи з третього року з моменту підписання договору, укладеного в рамках ДПП), розділивши її на два етапи, зокрема:

3.1. на першому етапі (роки 3-5) планується побудувати на причалі №1-а перевантажувальний комплекс для переробки вантажів на судах Ро-Ро і автомобільних поромах;

3.2. на другому етапі (роки 10-13) планується реконструювати причал №3 зернового комплексу.

В рамках реалізації інвестиційної фази Проекту, Ініціатор планує робити

⁶ ТЕО, стор. 57

⁷ ТЕО, стор. 10-11

річні інвестиційні паузи в рамках реконструкції Херсонського морського порту⁸. За твердженнями Ініціатора, такі «інвестиційні паузи» є обґрунтованими з метою отримання економічного ефекту від попередніх інвестицій та планування подальшої діяльності. Подальші інвестиції планується здійснювати за принципом «орієнтація на події», тобто при досягненні показників, визначених у ТЕО Проекту⁹.

Слід зазначити, що терміни, запропоновані Ініціатором, суперечать загальноприйнятій практиці для подібних проектів та можуть негативно вплинути на результати реалізації Проекту для державного партнера, зокрема:

1. Ініціатором зазначається, що загальноприйнятою практикою є додавання 3-5 років до строку окупності проекту при визначенні терміну дії договору ДПП. Однак, за розрахунками Ініціатора строк окупності Проекту за двом базовими сценаріями¹⁰ (Сценарій 1 та 2) складає від 17,44 та 23,27 років відповідно, тоді як строк договору, що пропонується Ініціатором, складає 49 років. Проведені Ініціатором дослідження свідчать про середню розповсюдженість договорів від 46 до 50 років у світі¹¹.

2. Слід зазначити, що виходячи з кращих міжнародних практик, тривалість інвестиційного періоду для проектів подібного масштабу складає від 1 до 3 років, що збільшує термін експлуатації об'єкту приватним партнером та підвищує рівень чистих дисконтованих грошових потоків (NPV).

3. Ініціатором пропонується здійснювати інвестиції «орієнтуючись на події», однак не уточняється, які наслідки для Проекту буде мати недосягнення показників, зазначених Ініціатором, що може негативно вплинути на терміни реалізації Проекту та його результати.

1.8. Майнові відносини в рамках Проекту

Майно, що входить до Об'єкту ДПП

За пропозицією Ініціатора, до об'єкта ДПП повинні входити об'єкти портової інфраструктури обох портів, включаючи значний перелік рухомого майна, яке на сьогодні знаходиться на балансі двох державних підприємств «ХМТП» та ДП «СМТП», а також Адміністрації морських портів України¹².

Окрім того, на думку Ініціатора Проекту, до складу Об'єкта ДПП повинні входити також активи, які використовуються компанією Дніпро Карго Лімітед в рамках спільної діяльності (залізничні під'їзні шляхи).

Водночас, вищевказане майно є об'єктом договору про спільну діяльність, укладеного між ДП «АМПУ» та компанією Дніпро Карго Лімітед, що унеможливорює передачу вказаних активів приватному партнеру на умовах договору, укладеного в рамках ДПП.

Більше того, деякі з описаних в ТЕО залізничних під'їзних шляхів є об'єктами портової інфраструктури загального користування, оскільки

⁸ ТЕО, стор. 249.

⁹ ТЕО, стор. 244.

¹⁰ ТЕО, стор. 278.

¹¹ ТЕО, стор. 44.

¹² ТЕО, стор. 345

забезпечують діяльність двох суб'єктів господарювання у морському порту (ДП «ХМТП» та Дніпро Карго Лімітед).

Таким чином, передача вказаних об'єктів приватному партнеру було б грубим порушенням принципів організації функціонування та розвитку морських портів, що закріплені в статті 4 Закону України «Про морські порти України».

Зокрема, мова йде про принцип рівності прав усіх суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у морському порту та недопущення дискримінації у доступі до об'єктів портової інфраструктури загального користування, оскільки після передачі таких об'єктів приватному партнеру до нього переходить ексклюзивне права на користування ними, що неминуче призвело б до дискримінації компанії Дніпро Карго Лімітед.

Окрім того, не дивлячись на положення частини другої статті 23 Закону України «Про морські порти України», які передбачають можливість передачі окремих стратегічних об'єктів портової інфраструктури в оренду або концесію, на думку Ініціатора Проекту¹³, такі об'єкти можуть бути передані приватному партнеру на підставі змішаного договору.

Водночас, положеннями частини другої статті 23 Закону України «Про морські порти України» передбачена можливість передачі в концесію 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. Причали можуть бути об'єктами оренди на строк до 49 років.

Таким чином, Закон України «Про морські порти України» не передбачає можливості передачі приватному партнеру стратегічних об'єктів портової інфраструктури на підставі змішаного договору.

На думку Ініціатора Проекту, після передачі причалу приватному партнеру на підставі змішаного договору, приватний партнер не буде сплачувати тариф на послугу із забезпечення доступу портового оператора до причалу, сплата якого регулюється положеннями Наказу Мінінфраструктури від 18.12.2015 р. № 541¹⁴.

Однак, відповідно до положень наказу Мінінфраструктури від 18.12.2015 р. № 541, а також постанови Кабінету Міністрів України від 03.06.2013 р. № 405, якою затверджений перелік спеціалізованих послуг, що надаються у морських портах суб'єктами природних монополій, плата за спецпослугу на доступ до причалу не сплачується тільки у випадку, якщо причал переданий в концесію, оренду чи спільну діяльність.

Таким чином, підсумовуючи все вищевказане можна прийти до висновку, що причал не може бути переданий приватному партнеру на основі змішаного договору, оскільки законодавством передбачено тільки чотири правові підстави користування приватним партнером причалом, що знаходиться на балансі ДП «АМПУ» – оренда, концесія, спільна діяльність та укладення договору на

¹³ ТЕО, стор. 242-243

¹⁴ ТЕО, стор. 209

доступ до причалу. При цьому, плата за доступ не підлягає сплаті тільки у випадку передачі причалу в оренду, концесію або спільну діяльність.

Також варто зазначити, що Ініціатор Проекту пропонує включити до об'єкту ДПП, об'єкт незавершеного будівництва – причал № 1а та Скадовського морського порту¹⁵. Водночас, враховуючи положення частини другої статті 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство», відповідно до якої об'єктом ДПП можуть бути існуючі, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності, об'єкти незавершеного будівництва не можуть бути об'єктами ДПП. Більше того, земельну ділянку під цим об'єктом не оформлено, що унеможлиблює його добудову без вирішення земельного питання.

Крім іншого, Ініціатором пропонується не включати до складу об'єктів ДПП, рухоме майно, рівень зносу яких є більшим ніж 65%, а передати їх приватному партнеру на умовах договору оренди або обумовити можливість використання приватним партнером цього рухомого майна на умовах, передбачених у договорі, укладеному в рамках ДПП¹⁶.

Зважаючи на те, що рівень зносу рухомого майна підприємств досягає 90%, такий підхід Ініціатора видається необґрунтованим, та може призвести до того, що до складу об'єкту ДПП не увійде більша частина рухомого майна підприємств.

Право власності на активи, що входять до Об'єкту ДПП

Проектом передбачається як створення нових об'єктів ДПП, так і модернізація вже існуючих об'єктів інфраструктури, розташованих на території Херсонського та Скадовського морських портів.

Як свідчить ТЕО підготовлене Ініціатором Проекту¹⁷, об'єкти, які будуть придбані або створені приватним партнером на виконання договору, укладеного в рамках ДПП, будуть закріплені за приватним партнером на праві власності до дати припинення дії договору.

Право власності на об'єкти, що добудовані, перебудовані, реконструйовані в рамках державно-приватного партнерства, належать державному партнеру¹⁸.

Водночас, вищевказаний підхід не є оптимальним, оскільки може призвести до відчуження активів, що будуть створені, придбані приватним партнером на виконання договору укладеного в рамках ДПП задовго до передачі активів в державну власність. Існує досить висока вірогідність того, що за 49 років протягом яких Ініціатор планує реалізовувати Проект, об'єкти що були створені приватним партнером будуть передані у власність іншим особам.

Крім того, зважаючи на значний перелік нових об'єктів, які Ініціатор Проекту планує придбати/створити на виконання договору укладеного в рамках ДПП¹⁹, Ініціатор фактично стане власником більшої частини об'єктів, що

¹⁵ ТЕО, стор. 252

¹⁶ ТЕО, стор. 348

¹⁷ ТЕО, стор. 236

¹⁸ ТЕО, стор. 243

¹⁹ ТЕО, стор 250-254.

входять до складу об'єкту ДПП.

Більше того, у разі реєстрації права власності на активи, що будуть створені, придбані приватним партнером на виконання договору, укладеного в рамках ДПП, останній отримає можливість оформити на праві власності земельну ділянку, на якій розташовані вказані об'єкти²⁰, що фактично призведе до виведення з-під контролю держави земельних ділянок, на яких розміщені активи ДП «ХМТП», ДП «СМТП» та ДП «АМПУ».

Земельні питання

Відповідно до положень ТЕО, підготовленого Ініціатором, порядок та умови отримання приватним партнером права на користування земельними ділянками мають бути відображені в умовах конкурсу з визначення приватного партнера для укладення договору в рамках ДПП²¹.

Водночас, ані в концептуальній записці, ані в ТЕО Ініціатор не зазначає про те, які саме земельні ділянки будуть необхідні для реалізації Проекту (не вказано площу таких ділянок, кадастрові номери, розпорядники таких земельних ділянок тощо). В той же час, інформація про земельні ділянки є у відкритому доступі та за необхідності може бути отримана з онлайн-ресурсу публічної кадастрової карти²².

Таким чином, Ініціатором не були дотримані вимоги підпункту 1 пункту 6 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, відповідно до положень якого в концептуальній записці повинна бути відображена інформація про наявність земельної ділянки, прав, пов'язаних з нею, та план заходів щодо оформлення прав на таку ділянку.

Правонаступництво приватного партнера за правами та зобов'язаннями ДП «ХМТП» та ДП «СМТП»

На думку Ініціатора Проекту, державний партнер має здійснити інвентаризацію зобов'язань ДП «ХМТП» та ДП «СМТП», провести переговори з їх основними контрагентами щодо можливості та процедурних питань заміни сторони договору – відповідного державного підприємства на приватного партнера, а також визначитись з можливими механізмами врегулювання цих зобов'язань в разі укладення договору в рамках здійснення ДПП, у тому числі за участю приватного партнера – переможця конкурсу з визначення приватного партнера²³.

Водночас, одним з недоліків такого підходу до структурування проекту ДПП є відсутність можливості використати механізм правонаступництва, коли визначені державним партнером права та зобов'язання державного підприємства автоматично переходять до приватного партнера, без необхідності

²⁰ Мова йде про положення частини 1 статті 120 Земельного кодексу України, відповідно до положень якої, у разі набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, що перебувають у власності, користуванні іншої особи, припиняється право власності, право користування земельною ділянкою, на якій розташовані ці об'єкти. До особи, яка набула право власності на жилий будинок, будівлю або споруду, розміщені на земельній ділянці, що перебуває у власності іншої особи, переходить право власності на земельну ділянку або її частину, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення.

²¹ ТЕО, стор. 233

²² <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>

²³ ТЕО, стор. 348

отримання згоди зі сторони контрагентів державних підприємств оскільки саме такий підхід використовується під час реалізації концесійних проектів²⁴.

Таким чином, застосування запропонованого Ініціатором підходу до передачі приватному партнеру прав і зобов'язань державних підприємств, може призвести до блокування даного процесу зі сторони контрагентів²⁵, а також до можливої зупинки господарської діяльності портів до вирішення питань з постачальниками та іншими контрагентами державних підприємств.

Крім того, на думку Ініціатора, у разі наявності у ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» боргових та інших зобов'язань, можливість участі приватного партнера у їх врегулюванні мають бути обговорені державним та приватним партнерами протягом періоду фінансового закриття Проекту. За результатами таких переговорів, на думку Ініціатора, до договору, який пропонується укласти в рамках ДПП, може бути включено обов'язок щодо погашення таких зобов'язань приватним партнером (повністю або частково), а також передбачено пов'язане з цим корегування строків реалізації окремих етапів Проекту або виконання інших зобов'язань приватного партнера, які були надані у конкурсній пропозиції переможця конкурсу²⁶.

В той же час, важко погодитись з вищевикладеним підходом, оскільки всі умови конкурсу з вибору приватного партнера повинні бути погоджені задовго до фінансово закриття, а саме на етапі підготовки конкурсу. В іншому випадку, відступ від зобов'язань переможця конкурсу після підписання договору, укладеного в рамках ДПП, може трактуватися, як порушення основоположних принципів: конкуренції та заборони дискримінації інших учасників конкурсу.

1.9. Зауваження до технічних пропозицій Ініціатора

Під час підготовки ТЕО, Ініціатором не було проаналізовано цілої низки технічних аспектів Проекту, що значною мірою впливає на можливість його реалізації, а також на прогнозовані Ініціатором фінансові показники Проекту, зокрема:

– Ініціатором не було здійснено технічного аналізу потужності припортової залізничної станції Херсон-Порт, в зв'язку з чим неможливо оцінити розміру капітальних затрат, що необхідні для розширення потужності станції у зв'язку з розвитком потужностей порту, запропонованих Ініціатором;

– Ініціатором жодним чином не було оцінено затрат, що необхідні на утримання причалів, які входять до Об'єктів ДПП, що збільшує ризик впливу даних затрат на фінансові показники Проекту;

– Ініціатором жодним чином не було проаналізовано потреби електропостачання портів, в рамках реалізації Проекту, а також не було оцінено

²⁴ Відповідно до положень ч.5 ст. 3 Закону України “Про концесії”, у концесіонера не виникає загального правонаступництва згідно з правами та зобов'язаннями підприємства, цілісний майновий комплекс якого надається у концесію. Умови та порядок передачі концесіонеру прав та обов'язків підприємства, цілісний майновий комплекс якого надається у концесію, можуть бути встановлені умовами концесійного конкурсу.

²⁵ Відповідно до положень ст. 520 Цивільного кодексу України, боржник у зобов'язанні може бути замінений іншою особою (переведення боргу) лише за згодою кредитора, якщо інше не передбачено законом.

²⁶ ТЕО, стор. 238

можливість збільшення електропостачання портів в рамках Проекту, що збільшує ризик впливу даних факторів на можливість реалізації Проекту;

– Ініціатор планує виконати ряд робіт в рамках реалізації Проекту, зокрема здійснити реконструкцію під'їзних колій²⁷, реконструкцію причалу № 3 в порту Скадовськ, тощо. Водночас, Ініціатором не було наведено жодних розрахунків та обґрунтувань реалістичності вказаних технічних рішень²⁸.

2. Інформація про соціально-економічні та екологічні результати здійснення державно-приватного партнерства

2.1. Основні вимоги до послуг, що надаватимуться згідно з договором (розширення доступності, підвищення якості послуг або рівня забезпечення попиту на товари)

Ініціатором було здійснено огляд сучасного стану портового господарства України, зокрема:

- вантажообіг у морських портах України;
 - загальні характеристики портів України;
 - потужності морських портів України;
 - питому вагу портів у портовому комплексі;
 - характеристики технічного стану гідротехнічних споруд портів України;
 - коефіцієнти використання максимальної пропускнуєї спроможності портів;
 - коефіцієнт спеціалізації портів України;
 - коефіцієнт диверсифікації;
 - питому вагу кожного порту у загальних об'ємах перевалки вантажів в портах України;
 - основні види вантажів, що перевалюються у морських портах України.
- Також Ініціатором проведено огляд річкових портів України, зокрема:
- загальні характеристики внутрішніх водних шляхів;
 - список основних річкових портів України;
 - загальні характеристики річкових портів України;
 - питому вагу річкового транспорту у загальних об'ємах вантажоперевезень;
 - потужності з перевалки у річкових портах;
 - роль основного оператора річкових портів;
 - технічний стан портового флоту та інфраструктури річки Дніпро;
 - коефіцієнт використання максимальної потужності річкових портів України;

²⁷ ТЕО, стор. 239

²⁸ Для реконструкція під'їзних колій необхідна досить значна територія і існує досить високий ризик того, що це технічне рішення не буде реалізоване через необхідність значного радіусу розвороту під'їзних колій. Щодо доведення глибин біля причалу №3 Скадовського порту до 8 метрів, варто відзначити, що паспортні глибини причалу складають 4,5 м. і для поглиблення операційної акваторії біля причалу необхідно провести його капітальну реконструкцію, що жодним чином не було оцінено Ініціатором під час підготовки ТЕО.

– список основних вантажів, що перевалюються у річкових портах України. Окремо, ініціатором проведено огляд Херсонського та Скадовського морських портів, зокрема:

- загальні характеристики портів;
- потужність портів з перевалки вантажів;
- історичні дані щодо перевалки вантажів з 2013 по 2016 рік;
- структуру перевалки вантажів за напрямками перевезень в порту з 2013 по 2016 рік;
- місце вказаних портів у рейтингу портів України;
- рівень реалізації максимальної потужності обох портів;
- потенціал диверсифікації;
- рівень концентрації на перевалці конкретного виду вантажу;
- проектні глибини та прохідна осадка суден, стан гідротехнічних споруд та підхідних каналів;
- структура перевалки вантажів за видами вантажів з 2013 по 2016 роки;
- основні порти-конкуренти Херсонського та Скадовського морських портів за окремими видами вантажів;
- сильні та слабкі сторони портів.

Базуючись на проведеному огляді галузі, Ініціатором було визначено, що пріоритетним напрямком розвитку для Херсонського морського порту на середньо- та довгострокову перспективу може стати орієнтація на збільшення перевалки зернових вантажів, мінеральних добрив, сипучих та генеральних вантажів.²⁹

Таким чином, Ініціатором планується:

- збільшити обсяг перевалки генеральних вантажів приблизно на 200 тис. тон на рік за рахунок реорганізації майданчику генеральних вантажів;
- збільшити обсяг перевалки зернових на 120 тис. тон на рік за рахунок будівництва другої черги зернового терміналу;
- забезпечити можливість перевалки сільськогосподарських вантажів на 480 тис. тон на рік за рахунок будівництва нового терміналу;
- налагодити стабільний видобуток і відвантаження піску на рівні приблизно 350-450 тис. тон шляхом реконструкції та модернізації ділянки з видобутку піску;
- збільшити перевалку сипучих хімічних мінеральних добрив на 240 тис. тон на рік та рідких хімічних мінеральних добрив на 60 тис. тон на рік за рахунок будівництва терміналів для перевалки хімічних добрив.

Таким чином, Ініціатором планується збільшити перевалку вантажів до 2,5 млн. тон на рік до 10 року дії договору ДПП, що складатиме загальний приріст 1,3 млн. тон.

Пріоритетним напрямком розвитку для Скадовського морського порту є збереження вантажно-пасажирських поромних перевезень на маршрутах до Туреччини.

Ініціатор планує забезпечити у Скадовського морського порту:

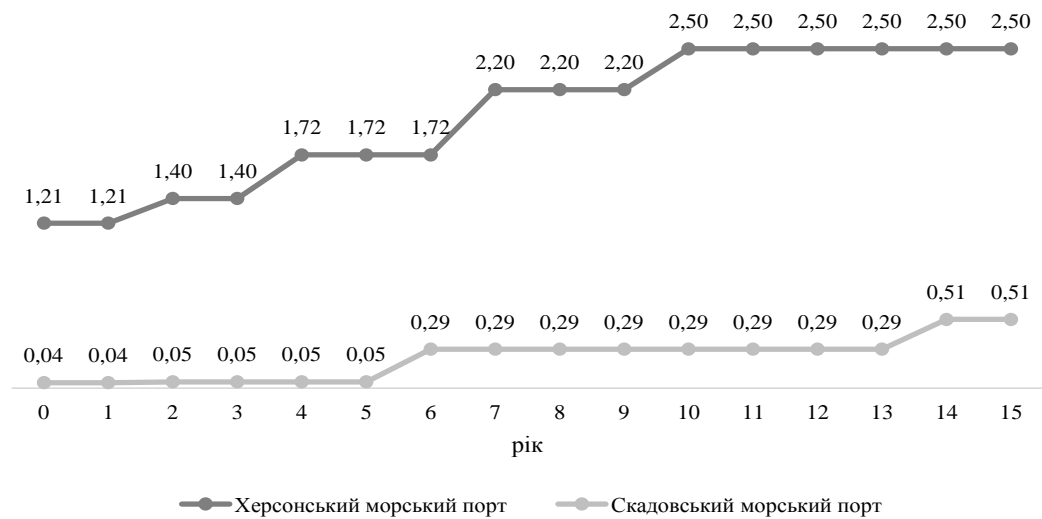
²⁹ТЕО, стор. 106

– перевантаження легкових та вантажних автомобілів на рівні 240 тис. тон на рік за рахунок будівництва на причалі №1а перевантажувального комплексу для перевалки вантажів на судах Ро-Ро;

– потужність перевалки зернових вантажів до 200-250 тис. тон на рік шляхом реконструкції причалу №3 зернового комплексу.

Таким чином, Ініціатор прогнозує збільшити вантажообіг порту до 0,5 млн. тон на рік до 14 року дії договору ДПП.

Рис. 1 Динаміка перевалки вантажів у млн. тон на рік



Ініціатор вбачає значні перспективи у розвитку транзитних перевезень у Херсонському та Скадовському морських портах та включення їх до міжнародних транспортних коридорів.

Зокрема, Херсонський морський порт має значний потенціал до розвитку транзитних перевезень завдяки наявності залізничного та автомобільного сполучення, а також близькості до Херсонського річкового порту та зацікавленості Європейського Союзу у розвитку перевезень внутрішніми водними шляхами.³⁰

Скадовський морський порт, за твердженнями, викладеними у пропозиції Ініціатора, має можливості для створення на його базі великого поромного центру України з обробки суден Ро-Ро, враховуючи те, що поромна переправа у місті Скадовськ була включена до міжнародного транспортного коридору ТРАСЕКА. Наразі ця поромна переправа не працює, однак, за твердженнями Ініціатора, потенціал щодо відновлення не втрачено і законопроект № 0154 «Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Турецької Республіки про міжнародні комбіновані перевезення» може надати Проекту поштовх до розвитку.³¹

³⁰ ТЕО, стор. 13

³¹ ТЕО, стор. 15

На думку Ініціатора, Скадовський морський порт не може здійснювати ефективну діяльність як окремий проект у зв'язку з численними недоліками та проблемами, які потребують комплексного рішення, та має бути об'єднаним в єдиний Проект з Херсонським морським портом.

Крім того, навіть за умови здійснення модернізації порту у рамках Проекту ДПП, ефективна діяльність порту буде залежати від здійснення днопоглиблення та відновлення регіональної дороги, що має бути забезпечено державою.³²

Ініціатором зазначається, що високий рівень спеціалізації порту створює умови для більш ефективного використання його виробничих потужностей³³. Також зазначається, що важливим завданням портів України (крім Скадовського морського порту) є підвищення спеціалізації портів, базуючись на вивченні перспектив зростання попиту. Однак, у той же час, Ініціатор підкреслює, що Скадовський морський порт знаходиться у високій зоні ризику щодо зміни ситуації на ринку та використовує наявні потужності на вкрай низькому рівні, та «в принципі не може бути продуктивним»³⁴.

Водночас, підхід Ініціатора до аналізу портової галузі України та ринку перевалки вантажів в Україні містить ряд суттєвих недоліків, які впливають на обґрунтованість припущень та висновків, зроблених Ініціатором, зокрема:

1. При дослідженні обсягів вантажообігу у портах України, зокрема у Херсонському та Скадовському морських портах, Ініціатором використовувались статистичні дані ДП «Адміністрації морських портів України», як включають дані щодо діяльності, в тому числі, приватних стивідорних компаній, що ведуть діяльність у акваторії порту. Таким чином, проаналізована статистика не дає змоги зробити висновки щодо ефективності використання державного майна, яке перебуває на балансі ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» та може бути об'єктом ДПП, а також конкурентних позицій цих державних стивідорних компаній, як на ринку стивідорних послуг загалом, так і у рамках регіону у порівнянні з найближчими терміналами, що знаходяться у акваторії порту та створюють найбільшу конкуренцію державним стивідорним компаніям.

2. Ініціатором зроблено висновок, що за умови проведення активної маркетингової та логістичної політики, зазначені Херсонський та Скадовський морські порти мають перспективи значно збільшити обсяги перевалки вантажів. Однак, у пропозиції не було проведено дослідження щодо найближчих терміналів-конкурентів, а також взаємної конкуренції між Херсонським та Скадовським морськими портам. Відсутні прогнози щодо обсягів вантажів відповідних груп, які будуть перевалюватися у регіоні у довгостроковій перспективі.

3. У наданих документах відсутній аналіз стратегічних планів розвитку терміналів, що є основними конкурентами об'єктів ДПП, як у рамках акваторії порту, так і в рамках портового комплексу України загалом.

³² ТЕО, стор. 15

³³ ТЕО, стор. 118

³⁴ ТЕО, стор. 119

Ініціатором не надано даних щодо можливого впливу планів розвитку терміналів-конкурентів на вантажопотоки у Херсонській області.

4. Ініціатором не проаналізовано основні логістичні ланцюги поставок товарів через порти України, що могли вказати на конкурентні переваги об'єктів ДПП щодо перевалки окремих видів вантажів, у тому числі:

- географічне походження вантажів, що перевалюються через морські порти України;

- ринки збуту основних видів вантажів, що транспортуються через морські порти та рівень попиту на такі вантажі на цих ринках;

- транспорт (автомобільний, залізничний чи річковий), що використовується для доставки окремих видів вантажів до конкретних портів України;

- логістичні витрати на доставку таких вантажів до Херсонського та Скадовського морських портів у порівнянні з іншими портами;

- можливості забезпечення транспортування відповідних вантажів на ринки збуту, враховуючи обмеження щодо глибин та розміру суден, що можуть обслуговуватися Херсонським та Скадовським морськими портами.

5. Ініціатором зазначається необхідність підвищення спеціалізації портів України для підвищення ефективності використання активів. Водночас, Скадовський морський порт має високий рівень спеціалізації та низьку ефективність. Ініціатором не була описана методика аналізу залежності ефективності діяльності портів від рівня їх спеціалізації чи диверсифікації, тому з наданих документів неможливо зробити висновок щодо кореляції відповідних показників.

6. Ініціатор наголошує на значному потенціалі Херсонського та Скадовського морських портів з точки зору можливостей залучення транзитних вантажів. Зокрема, однією з додаткових переваг Херсонського морського порту Ініціатор вважає його близькість до Херсонського річкового порту, що, на думку Ініціатора, може розкрити потенціал перевезення вантажів річкою Дніпро. Водночас, виходячи з аналізу річкових портів України, Ініціатор прийшов до висновку, що, не зважаючи на наявність значного потенціалу, річкові порти України на сьогодні відіграють незначну роль у функціонуванні портового комплексу та транспортуванні вантажів.

7. Ініціатором не вказано, як саме пропонується залучити додаткові обсяги вантажів для переробки в портах, долучити об'єкти Проекту до міжнародних транспортних коридорів та збільшити транзитні перевезення.

8. Ініціатором наголошується, що ефективна реалізація Проекту порту буде залежати від здійснення днопоглиблення та відновлення регіональної дороги, що має бути забезпечено державою, однак не наводиться жодних розрахунків щодо економічної доцільності таких інвестицій для держави та обов'язків, які пропонується покласти на державу у рамках договору ДПП.

9. Ініціатором визначено хімічні добрива в якості перспективних вантажів для Херсонського морського порту. Разом з тим, Ініціатором не наведено ґрунтовних даних щодо джерел походження та ринків збуту вказаних

вантажів, які можуть перевалюватися портом, а також економічної доцільності для вантажовласників перевалювати такі вантажі у Херсонському морському порту та причини зменшення обсягів перевалки таких вантажів у порту.

10. Розвиток поромних перевезень у Скадовському морському порту окреслено як перспективний напрямок розвитку порту. Однак, Ініціатором не було досліджено поточну ситуацію на ринку поромних перевезень, зокрема щодо недозавантаженості існуючих поромних комплексів в Україні, недостатній кількості флоту та інших проблем галузі.

2.2. Результати, що мають бути досягнуті приватним партнером згідно з договором

Внаслідок реалізації Проекту Ініціатором планується досягти таких соціально-економічних результатів:

1. Розширення експорту вітчизняної продукції на зовнішні ринки, забезпечення підґрунтя для розвитку в Херсонській області нових сучасних виробництв сільськогосподарської продукції та мінеральних добрив, що стимулюватиме економічне зростання в Херсонській області та Україні загалом;
2. Підвищення привабливості країни для іноземних інвесторів;
3. Посилення місця країни у сфері міжнародних транспортних перевезень, підвищення експортного, імпортного та транзитного потенціалу, що створить підґрунтя для прискорення економічного зростання.

2.3. Вигодоотримувачі

Основними вигодоотримувачами реалізації Проекту, виходячи з наданої пропозиції, є:

Держава, яка, за твердженнями Ініціатора, отримує наступні вигоди від Проекту:

- залучення приватних інвестицій;
- розвиток портової галузі та оновлення портових активів;
- розвиток транзитного потенціалу та включення портів України до міжнародних транспортних коридорів;
- зменшення навантаження на державний бюджет;
- прискорення реалізації інвестиційних заходів у Херсонському та Скадовському морських портах;
- надходження до державного бюджету у вигляді податків з інвестицій та до фондів соціального страхування.

Співробітники державних підприємств, які збережуть робочі місця та отримають можливість підвищення кваліфікації.

Місцеві органи самоуправління, які отримають частину податків сплачених приватним партнером у рамках реалізації Проекту.

Приватний партнер, який отримає можливість модернізації та експлуатації державного майна протягом тривалого терміну та розподіл частини ризиків

з державним партнером.

2.4. Соціальні вигоди і наслідки реалізації Проекту

Пропонований Проект, за прогнозами Ініціатора, матиме виражений соціальний характер.

Ініціатор не планує зменшувати чисельність штатних працівників, що склалася на момент подання пропозиції, не зважаючи на те, що на думку Ініціатора, вона є надлишковою. При цьому, Ініціатором пропонується провести оптимізацію структури персоналу та оновити штатний розклад, а також провести навчання персоналу згідно з сучасною системою управління. У разі потреби, ряду працівників будуть запропоновані робочі місця на інших ділянках робіт у рамках нового підприємства, створеного для здійснення ДПП.³⁵

Таким чином, у рамках Проекту буде здійснено підвищення освітнього та кваліфікаційного рівня персоналу, освоєння нових професій та навичок роботи. Крім того, Проект підвищить рівень корпоративної культури та системи управління підприємством.

Методика Ініціатора щодо прогнозування кількості необхідних працівників передбачає збереження кількості працівників до досягнення рівня продуктивності у 3 тис. тон перероблених вантажів на одного працівника на рік, що, за твердженням Ініціатора, відповідає міжнародній практиці³⁶. Після досягнення вказаного рівня продуктивності кількість персоналу планується збільшувати пропорційно до збільшення переробки вантажів зі збереженням аналогічного середнього рівня продуктивності.

Ініціатор зазначає, що протягом усього терміну реалізації Проекту приватний партнер буде здійснювати індексацію заробітної плати відповідно до законодавства України, а також застосовуватиме індивідуальний підхід до підвищення заробітної плати для окремих категорій працівників відповідно до їх кваліфікації.

За прогнозами Ініціатора, Проект матиме позитивний вплив на зайнятість в містах Херсон і Скадовськ та Херсонській області в цілому оскільки за попередніми оцінками створить 300 нових робочих місць за час дії договору ДПП.³⁷ Крім того, посилаючись на публікацію Міністерства інфраструктури України щодо характеристик водного транспорту, де зазначається, що 1 робоче місце у галузі водного транспорту створює 4-5 робочих місць у суміжних галузях, Ініціатора стверджує, що проектом буде створено 1,2-1,5 тис. нових робочих місць в Україні.

Враховуючи вищевикладене, важливо зазначити таке:

1. Чисельність нових робочих місць у порту (300 нових робочих місць) складає 0,1% від загальної чисельності населення міст Херсон та Скадовськ, та враховуючи відсутність ґрунтового дослідження щодо впливу розвитку порту

³⁵ ТЕО, стор. 283

³⁶ ТЕО, стор. 52

³⁷ ТЕО, стор. 283

на зайнятість в регіоні, а також з огляду на тривалий термін (49 років) реалізації Проекту, соціальний ефект від такого збільшення зайнятості не можна вважати вирішальним фактором ефективності Проекту.

2. При визначенні цільової середньої продуктивності праці Ініціатор посилається на досвід проекту, реалізованого у порту Буенос-Айреса (Аргентина), за даними 1996 року³⁸, без обґрунтування причин обрання саме цього проекту. Таким чином, Ініціатор посилається на показники ефективності, вік яких складає більше 20 років, та не враховує сучасні тенденції з автоматизації та підвищення продуктивності праці, що спонукатиме до зменшення кількості персоналу для підвищення ефективності операційної діяльності на термін більше ніж 70 років.

3. У пропозиції відсутні відомості, щодо кількості працівників, що потребуватимуть навчання та вартості таких заходів, а також кількості працівників, які можуть бути переведені на інші робочі місця Ініціатором. Також відсутня інформація щодо умов переведення працівників на інші види робіт, відповідності їх рівня кваліфікації, заробітної плати та інше.

4. У пропозиції не зазначено відомостей щодо збереження соціальних гарантій працівників у межах чинних Колективних договорів і Галузевої угоди, відповідно до умов яких частка виплат в складі середньої заробітної плати працівників складає 30-50% (преміювання працівників, встановлення доплат і надбавок тощо). У разі відмови від соціальних гарантій за Колективним договором зменшення рівня заробітної плати може скласти щонайменше 30%.

2.5. Економічні вигоди і наслідки реалізації Проекту

Пропонований Проект за прогнозами Ініціатора матиме позитивний економічний ефект.

Проект сприятиме включенню України у міжнародні транспортні коридори у рамках таких програм, як «Шовковий шлях», Транскаспійський міжнародний транспортний маршрут, Міжнародний транспортний коридор «Європа – Кавказ - Азія», Міжнародний транспортний коридор «Балтійське море – Чорне море – Каспійське море», Міжнародний транспортний коридор E-40, що дасть змогу значно підвищити транзитні вантажоперевезення в країні та створить підґрунтя для прискорення економічного зростання³⁹.

Водночас, Ініціатором зазначається, що вказані міжнародні транспортні коридори «знаходяться у стадії формування»⁴⁰. Ініціатором, однак, не було ґрунтовно досліджено:

- проблеми розвитку вказаних міжнародних транспортних коридорів;
- поточну динаміку вантажообігу, перспективи розвитку та можливий ступінь впливу на вантажообіг Херсонського та Скадовського морських портів;
- логістичні витрати та економічну доцільність перевезень вантажів

³⁸ ТЕО, стор. 52

³⁹ ТЕО, стор. 283

⁴⁰ ТЕО, стор. 283

транспортними коридорами та причини відсутності достатньої кількості вантажів для використання існуючих потужностей портів України.

У зв'язку з цим, не можливо дійти висновку щодо рівня впливу розвитку міжнародних транспортних коридорів на реалізацію Проекту та, відповідно, визначити, яким чином реалізація Проекту сприятиме залученню Херсонського та Скадовського морських портів до міжнародних транспортних коридорів, враховуючи їх низьку конкурентоспроможність у порівнянні з іншими портами України.

За розрахунками Ініціатора, Проект матиме позитивний вплив на бюджети різних рівнів.

За попередніми оцінками Ініціатора, за період реалізації Проекту (перші 13 років):

- до державного бюджету України буде сплачено приблизно 1 292 885 тис. грн податкових надходжень (у цінах 2017 року без урахування інфляції), з них за перші 10 років – 903 400 тис. грн.;

- обласний бюджет Херсонської області отримає за період реалізації Проекту (перші 13 років) 64 938 тис. грн, з них за перші 10 років – 44 766 тис. грн.;

- Місцеві бюджети поповняться за перші 13 років реалізації Проекту на 178 258 тис. грн, з них за перші 10 років – на 131 543 тис. грн.;

- надходження до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування за період реалізації Проекту (перші 13 років) становитимуть 435 742 тис. грн, з них за перші 10 років – 321 550 тис. грн.⁴¹

Водночас, у процесі реалізації Проекту державний бюджет та ДП «АМПУ» втратять надходження у вигляді дивідендів, причального збору, плати за доступ до причалу.

Також, Ініціатором не було проведено ґрунтового дослідження економічної доцільності для державного партнера інвестицій у розвиток суміжної інфраструктури, днопоглиблення та іншого.

Ініціатором не було розраховано чистий приведений економічний ефект від реалізації проекту (ENPV).

2.6. Очікуваний вплив Проекту на навколишнє природне середовище

За твердженнями Ініціатора, внаслідок реалізації Проекту зменшиться негативний вплив Херсонського та Скадовського морських портів на навколишнє середовище за рахунок застосування екологічно безпечних технологій та обладнання, упровадження системи економічного контролю та моніторингу за станом довкілля.

Ініціатор планує розширити на третьому етапі можливості порту з вантажопереробки хімічних мінеральних добрив завдяки:

- будівництву терміналу сипучих хімічних мінеральних добрив;
- будівництву терміналу рідких хімічних мінеральних добрив.

⁴¹ ТЕО, стор. 285

Ініціатором не уточнюється, який саме екологічний вплив матиме діяльність з перевалки пропонованих Ініціатором вантажів, зокрема таких вантажів, як хімічні добрива. Також, Ініціатором не зазначено, які саме технології будуть застосовуватись для зменшення негативного впливу на навколишнє середовище та суміжні з портом житлові райони міста Херсона, що створює певні обмеження для діяльності порту.

Слід звернути увагу на те, що проектні рішення будівель і споруд для зберігання мінеральних добрив повинні бути погоджені з органами державного санітарного нагляду.

Згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.1996 р. № 173 «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» для промислових підприємств та інших об'єктів, що є джерелами шкідливого впливу на навколишнє середовище, залежно від виду діяльності, встановлюється нормативна санітарно-захисна зона на підставі санітарної класифікації.

Санітарно-захисна зона (далі – СЗЗ) є обов'язковим елементом кожного об'єкта, що є джерелом впливу на навколишнє середовище та здоров'я людини. СЗЗ відокремлює промислову територію від житлової забудови, зони відпочинку, ландшафтно-рекреаційної зони, курорту з обов'язковим позначенням кордонів особливої території.

Будівництво терміналу рідких хімічних мінеральних добрив передбачає розміщення на території порту ємності з міндобривами на 5 тис. тонн з відповідним устаткуванням для їх зливу-наливу. Такі технологічні процеси є джерелами забруднення атмосферного повітря шкідливими викидами.

Слід також зауважити, земельна ділянка, де планується розміщення терміналу, перебуває у безпосередній близькості до житлової забудови.

Межі земельних ділянок, що надані у користування ДП «Херсонський МТП» на Дніпровському лівобережжі (м. Херсон), межують з територією національного природного парку «Нижньодніпровський». Отже, під час реконструкції та/або будівництва будь-яких об'єктів на такій території звіт з оцінки впливу планованої господарської діяльності на довкілля повинен отримати висновок уповноваженого територіального органу відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

Остаточний висновок щодо оцінки впливу Проекту на стан навколишнього природного середовища має надати центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки.

Крім того, варто зауважити, що оцінка соціального та екологічного впливу (ESIA) є обов'язковою вимогою міжнародних фінансових організацій перед фінансуванням проектів. Таким чином, у разі зацікавленості Ініціатора у залученні кредитних коштів від міжнародних фінансових організацій, така оцінка є обов'язковою⁴².

⁴² <http://www.ebrd.com/downloads/procurement/concess.pdf>

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

3.1. Наявність альтернативних варіантів реалізації проекту, враховуючи фінансування з бюджету та залучення запозичень

Ініціатором було проведено порівняння альтернативних варіантів розвитку Херсонського та Скадовського морських портів, у тому числі фінансування за рахунок державного бюджету, реалізація проекту за кредитні кошти, залучення для реалізації Проекту коштів міжнародних фінансових організацій (далі – МФО) та реалізації Проекту із залученням коштів приватного інвестора на умовах ДПП.

Реалізація Проекту за рахунок державного фінансування, за висновками Ініціатора, неможлива на теперішній час та у найближчій перспективі⁴³ у зв'язку з:

- тенденцією до зменшення капітальних інвестицій за рахунок державного бюджету;
- різким скороченням можливостей фінансування капітальних витрат з державного бюджету та помірні прогнози щодо економічного зростання;
- іншими традиційними пріоритетними напрямками фінансування з державного бюджету;
- високим рівнем боргового навантаження на бюджет;
- високою вірогідністю несвоєчасного та неповного фінансування.

Оцінений обсяг інвестиційних витрат на Проект, за розрахунками Ініціатора, складає близько 10% від загального обсягу капітальних витрат держави у 2016 році. Це, за твердженням Ініціатора, робить неможливим (проблематичним) фінансування Проекту за рахунок державного бюджету або спричинить затримки у його реалізації, що, як наслідок, спричинить економічні втрати.

За результатами аналізу можливостей фінансування Проекту за рахунок державного підприємства, здійсненого шляхом порівняння фінансових результатів підприємств з обсягом необхідних інвестицій, Ініціатором було зроблено висновок, що підприємства не зможуть за рахунок власних коштів реалізувати пропоновану у Проекті інвестиційну програму.

Аналіз Ініціатора щодо можливого фінансування реалізації Проекту за рахунок кредитних коштів свідчить про те, що зважаючи на фінансовий стан ДП «ХМТП» та ДП «СМТП», підприємства не зможуть розраховувати на отримання запозичень та обслуговувати їх. Окремим фактором, що негативно впливає на можливість залучення державним підприємством кредитних коштів, за твердженнями Ініціатора, є необхідність забезпечення застави у розмірі не менше 120% від розміру кредиту, що надається, а отже необхідність проведення оцінки майна, що потребує додаткового часу та витрат.

⁴³ ТЕО, стор. 300

Залучення коштів МФО, за твердженнями ініціатора, обмежене необхідністю оформлення державних гарантій, обсяг яких обмежений на кожен бюджетний рік⁴⁴. Залучення такого фінансування відстрочить реалізацію Проекту щонайменше на два роки.

Однак, під час проведення аналізу альтернативних способів реалізації Проекту, Ініціатором було допущено ряд помилок, що негативно впливає на обґрунтованість його висновків, зокрема:

1. Під час порівняння капітальних інвестицій державного бюджету Ініціатором не взято до уваги запропонований термін інвестиційної фази Проекту, що складає 13 років та зменшує необхідні щорічні інвестиційні витрати. Також, варто звернути увагу, що показник капітальних інвестицій, з яким Ініціатор порівнює обсяги необхідних інвестицій у Проект, не враховує капітальні інвестиції, що здійснюються державними підприємствами.

2. Під час порівняння розміру необхідних капітальних інвестицій з фінансовими результатами, Ініціатором порівнюється загальний розмір інвестиційних витрат Проекту з фінансовими результатами діяльності відповідних державних підприємств за один рік, що також не враховує тривалість інвестиційної фази.

3. Ініціатором зазначається, що у разі залучення кредитних коштів комерційних банків виникає серйозний ризик втрати підприємством (і державою) заставного майна (або його частини)⁴⁵. Однак, державне майно, що перебуває на балансі ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» не підлягає приватизації, а отже не може бути предметом застави та бути відчужене. У той же час, слід зазначити, що Ініціатором пропонується залишати новостворені об'єкти інфраструктури у рамках Проекту у власності приватного партнера з метою, у тому числі, залучення кредитних коштів під заставні гарантії. У такому випадку, для держави виникає значний ризик втрати майна, що має бути передано державному партнеру після закінчення дії договору ДПП.

4. Ініціатором не було проаналізовано альтернативні проекти ДПП, що ініційовані Міністерством інфраструктури України у рамках розвитку галузі морських портів України.

З метою забезпечення швидкого та ефективного розвитку державно-приватного партнерства в інфраструктурі наказом Мінінфраструктури від 31.03.2016 р. № 126 було утворено Робочу групу з обговорення проблемних питань впровадження державно-приватного партнерства при Міністерстві інфраструктури (далі – Робоча група).

За результатами діяльності Робочої групи було відібрано три пілотні проекти для реалізації на засадах державно-приватного партнерства, одним з яких став, зокрема, проект концесії ДП «ХМТП» (далі – Проект концесії), що полягає у передачі приватному партнеру майна ДП «ХМТП» та майна державного підприємства «Адміністрація морських портів України» (далі – ДП «АМПУ»), яке разом становить єдиний майновий комплекс, що

⁴⁴ТЕО, стор. 305

⁴⁵ТЕО, стор. 303

забезпечує комплексне надання послуг у Херсонському морському порту та/або будівництва нових об'єктів державно-приватного партнерства на земельній ділянці, що належить на праві постійного користування ДП «ХМТП».

Наказом Мінінфраструктури від 17.11.2016 р. № 404 розпочато підготовку до надання у концесію майна ДП «ХМТП» та ДП «АМПУ».

З метою координації реалізації інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства наказом Мінінфраструктури від 18.01.2017 № 12 утворено постійний консультативний орган при Мінінфраструктури «Проектний офіс з питань державно-приватного партнерства в інфраструктурі «SP³ILNO» (далі – Проектний офіс).

Для розробки попереднього техніко-економічного обґрунтування Мінінфраструктури у жовтні 2016 року звернулось до Світового банку з проханням надати допомогу в розробленні Попереднього техніко-економічного обґрунтування (далі – пре-ТЕО).

У грудні 2016 року Світовий банк відібрав консорціум консультантів для розробки пре-ТЕО, до складу якого увійшли компанії «RoyalHaskoning», «RebelGroup», «Informall» та «Jugimex».

Зазначені консультанти виконували роботи з підготовки пре-ТЕО на підставі договорів, укладених між консультантами і Світовим банком, та відповідно до Технічного завдання, розробленого Світовим банком разом з Мінінфраструктури.

У квітні 2017 року консорціум консультантів підготував «Попередній техніко-економічний аналіз можливостей залучення приватного партнера для розвитку водного шляху нижньої частини річки Дніпро та Херсонського порту».

На основі пре-ТЕО Мінінфраструктури за підтримки Проектного офісу підготувало концептуальну записку «Проект концесії майна державного підприємства «Херсонський морський торговельний порт».

Наказом Мінінфраструктури від 14.06.2017 р. № 212 затверджено План підготовки та реалізації пілотного проекту з надання в концесію майна державного підприємства «Херсонський морський торговельний порт» та майна державного підприємства «Адміністрація морських портів України» (за потреби).

Відповідно до наказу Мінінфраструктури від 02.01.2018 р. № 3 та з урахуванням аналізу Концептуальної записки «Проект концесії майна державного підприємства «Херсонський морський торговельний порт», проведеного із залученням представників Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства фінансів України (протокол міжвідомчої наради від 14.07.2017), концесія визначена оптимальним варіантом залучення приватних інвестицій в інфраструктуру ДП «ХМТП» та визнана доцільною розробка техніко-економічного обґрунтування (далі – ТЕО проекту концесії) проекту.

Міністерством інфраструктури України, за участі ДП «АМПУ» та за підтримки Європейського банку реконструкції та розвитку, а також Міжнародної фінансової корпорації, проводиться підготовка ТЕО проекту

концесії майна ДП «ХМТП».

3.2. Порівняння фінансових показників ефективності реалізації проекту в середньо- та довгостроковій перспективі

Загальна вартість Проекту

Загальна вартість Проекту, запропонованого Ініціатором, складає 34 млн. дол. США, що дорівнює 925 млн. грн за курсом 27,2 грн./дол. США. Загальний обсяг інвестиції на реконструкцію Херсонського морського порту становитиме близько 24,3 млн. дол. США., на реконструкцію Скадовського морського порту – 8,7 млн. дол. США, з яких 1,9 млн. дол. США приватний партнер планує покрити за рахунок власних і залучених коштів.

При цьому, у складі інвестиційних витрат не передбачено інвестиційних витрат у розвиток портового флоту, який на сьогоднішній день є ваговою складовою активів ДП «ХМТП» та ДП «СМТП», що можуть бути об'єктами ДПП.

Ініціатором Проекту пропонується Інвестиційна фаза для реконструкції Херсонського морського порту тривалістю 8 років, починаючи з другого року дії договору ДПП. Цей термін включає однорічні «інвестиційні паузи», які, за твердженнями Ініціатора, дадуть змогу отримати економічний ефект від вкладених інвестицій. Загальна тривалість інвестиційної фази з реконструкції Скадовського морського порту складає 6 років, по 3 роки, починаючи з третього та десятого років дії договору.

Враховуючи, що загальний запропонований термін дії договору ДПП складає 49 років, інвестиційна фаза за Проектом по обох портах складає 13 років, а період амортизації основних фондів – 15 років, Ініціатором не було враховано додаткові капітальні витрати на відновлення зношених основних фондів протягом дії договору ДПП.

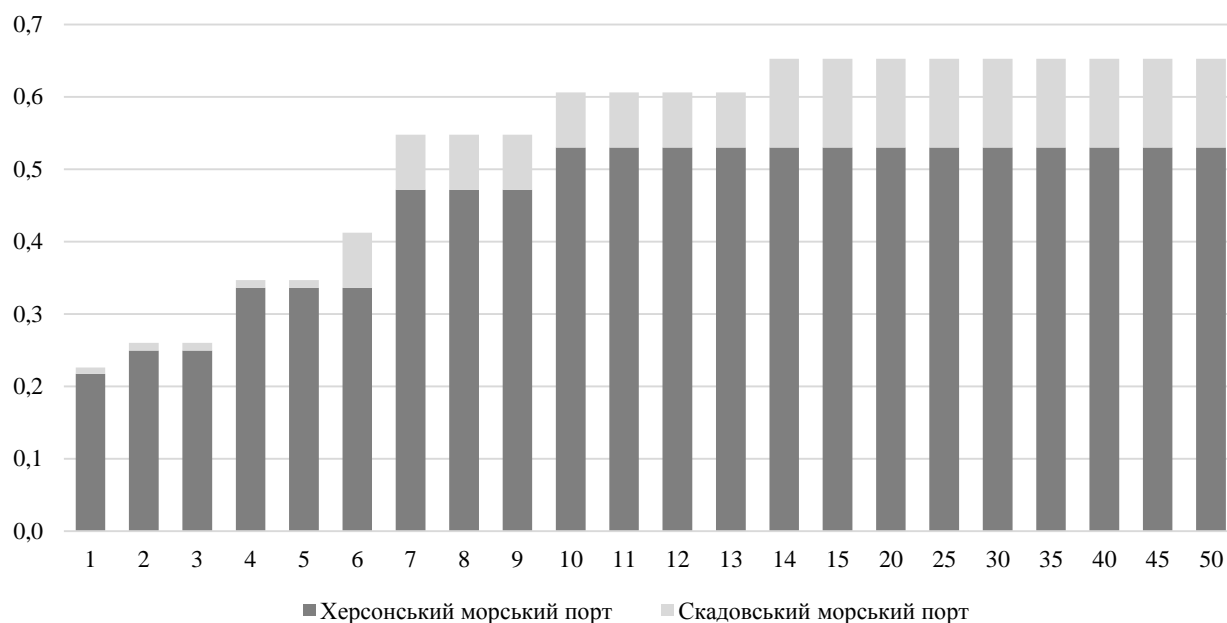
Альтернативний Проект концесії ДП «ХМТП», що розробляється Міністерством інфраструктури України за підтримки МФО, передбачає три варіанти розвитку порту, згідно з якими розмір капітальних інвестицій на модернізацію та побудову нових активів у порту складатиме від 25 до 45 млн. дол. США у залежності від сценарію, що буде обрано на етапі підготовки Проекту концесії.

Згідно з Проектом концесії капітальні інвестиції передбачається здійснювати у розмірі від 40% до 65% у перший рік дії договору концесії, від 15% до 27% – на сьомий рік дії договору концесії та від 20% до 33% – на дванадцятий рік дії договору концесії в залежності від обраного сценарію розвитку порту у процесі підготовки ТЕО Проекту концесії.

Доходи

За розрахунками Ініціатора дохід Проекту по Херсонському та Скадовському морським портам за перші 15 років дії договору ДПП складає 7,2 млрд. грн., з яких дохід Херсонського морського порту складає 6,3 млрд. грн., а дохід Скадовського морського порту – 0,9 млрд. грн. відповідно.

Рис. 2 Динаміка доходів Проекту у млрд. грн.



Основними доходами, запропонованого Ініціатором Проекту, є доходи від надання послуг з перевалки вантажів. Прогнози щодо доходів здійснені залежно від поточного обсягу вантажообігу, очікуваного підвищення перевалки від впровадження нової системи управління та очікуваних обсягів збільшення потужностей перевалки від введення в експлуатацію нових об'єктів інфраструктури. Підвищення ефективності використання об'єктів інфраструктури порту, як існують, починаючи з третього року дії договору не передбачено. Крім доходів від перевалки вантажів Ініціатором також враховуються інші доходи, зокрема від портового флоту, причальних зборів та інших. Частка інших доходів у структурі доходу визначена на рівні близько 13% від прогнозованого обсягу доходів, виходячи з історичних показників.⁴⁶ Враховуючи, що причальний збір не є частиною доходу ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» та не відображений в історичних даних та звітності підприємств, дохід від причального збору не було враховано у розрахунках Ініціатора відповідно до використаної останнім методології. Крім того, прогнози стосовно збільшення доходу від портового флоту пропорційно росту доходу від перевалки вантажів, за умови відсутності у розрахунках інвестицій у відновлення портового флоту, є сумнівними.

Ініціатором враховано збільшення обсягів перевалки вантажів у розмірі 15% одноразово у перший рік дії договору, як результат оптимізації роботи портів. Додатковий обсяг вантажопотоку з'являється після введення в експлуатацію нових об'єктів інфраструктури. При цьому, Ініціатором в цілях моделювання не враховується збільшення обсягів перевалки вантажів за номенклатурними групами, по яких не планується будівництво нових

⁴⁶ТЕО, стор. 257

потужностей.⁴⁷

Слід зазначити, що падіння обсягу перевалки вантажів лише за 2016 рік склало 27%, а порт, за твердженнями Ініціатора, використовує свої потужності лише частково. Крім того, Ініціатором не враховується зростання обсягу перевалки по групах вантажів, для обробки яких не планується будівництва нових потужностей, що значно впливає на коректність прогнозованого рівня доходів. Таким чином, збільшення обсягів перевалки вантажів на 15% на базі майна, що існує, та збереження такого рівня протягом реалізації Проекту, є неефективним для державного партнера оскільки не дозволить використовувати такі об'єкти права державної власності з максимальною ефективністю.

Ініціатором зазначається, що ним буде впроваджено систему управління LEAN 6 SIGMA, що дозволяє підвищити ефективність операційної діяльності, втому числі прискорити виробничі процеси на 20-70%, покращити якість послуг на 20-40%, підвищити ефективність на 10-30%, знизити собівартість на 30-60%, скоротити час надання послуг на 50% та інше.

Однак, Ініціатором не надано опис принципу роботи системи управління та способу досягнення вказаних результатів. Крім того, у розрахунках, наведених в ТЕО Проекту, ефект від впровадження системи у розмірі 15%, є нижчим за середні показники, наведені Ініціатором у описі системи.

У розрахунках Ініціатором не враховано можливості запуску поромної переправи у перші роки реалізації Проекту, що передбачається у разі створення Ініціатором відповідного спільного підприємства.⁴⁸

Альтернативним Проектом концесії майна ДП «ХМТП», що розробляється Міністерством інфраструктури України та ДП «АМПУ» розглядає три сценарії розвитку порту, основний дохід за якими очікується від перевалки вантажів.

Сукупний дохід за Проектом концесії за перші 15 років операційної діяльності складає в залежності від обраного сценарію розвитку порту від 13,4 до 18,8 млрд. грн., що у 2-3 рази перевищують дохід Проекту запропонованого Ініціатором.

Рівень тарифів на послуги

Проектом передбачається забезпечення переваг ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» шляхом зниження тарифів на послуги.

Ініціатором зазначається, що «Проект демонструє високу чутливість до скорочення доходів порту внаслідок можливого зниження цін на портові послуги. Для реалізації даного Проекту дуже суттєвим (критичним) є ризик навіть невеликого зниження цін на портові послуги чи їх обсягів»⁴⁹. У той же час, рівень тарифів на перевалку вантажів згідно з розрахунками Ініціатора базується на даних пояснювальної записки ДП «ХМТП» до фінансового плану на 2018 рік та є фіксованим на весь період дії договору ДПП.

У рамках розробки альтернативного Проекту концесії для прогнозів було використано ринкові ставки на перевалку вантажів з урахуванням рівня інфляції

⁴⁷ТЕО, стор. 259

⁴⁸ТЕО, стор. 265

⁴⁹ Концептуальна записка, стор. 52, 53

на період дії договору. Початкові ставки на перевалку на основні види вантажів використані у Проекті концесії є нижчими за тарифи використані Ініціатором, зокрема, ставка на перевалку зернових альтернативного Проекту концесії нижча на 22%, хімічних добрив – на 4,5%, піску – на 5,5%, чорні метали – 7%.

Витрати

Рівень експлуатаційних витрат був прогнозований Ініціатором виходячи з рівня експлуатаційних витрат за результатами останнього фінансового року у розрахунку на одну тону перевалки вантажу з їх приведенням до цін 2017 року із застосуванням індексу цін виробників 2017 року.

Також Ініціатором враховано зменшення рівня експлуатаційних витрат на 20% у другому році дії договору ДПП.

При цьому, Ініціатором зазначається, що впровадження сучасної системи управління на базі LEAN 6 SIGMA дозволяє зменшити собівартість послуг від 30% до 60%.

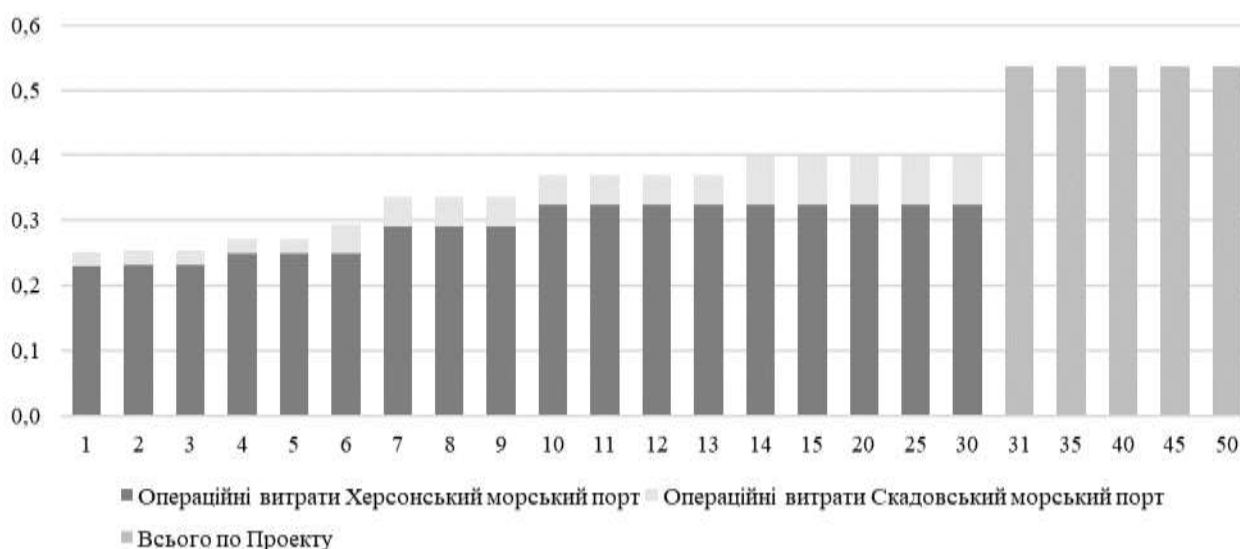
Ініціатором передбачено збільшення обсягу експлуатаційних витрат на наступний рік після введення в експлуатацію нових об'єктів інфраструктури.

Експлуатаційні (операційні) витрати оцінено Ініціатором за п'ятьма основними групами:

- виплати на оплату праці та соціальні виплати;
- витрати на сировину та матеріали;
- витрати на електроенергію та паливо;
- амортизація;
- інші операційні витрати.

Прогноз експлуатаційних (операційних) витрат оцінено у цінах 2017 року без урахування інфляції.

Рис. 3 Динаміка операційних витрат в млрд. грн.



Загальний обсяг витрат Проекту за перші 15 років дії договору ДПП складає 4,9 млрд. грн, з яких 4,2 млрд. є витратами Херсонського морського порту та 0,6 млрд. грн є витратами Скадовського морського порту.

При оцінці витрат на оплату праці та соціальні виплати, Ініціатором

використані наступні припущення:

- чисельність працівників не скорочується;
- кількість адміністративного персоналу фіксована на весь період дії договору ДПП;
- кількість робочого персоналу залишається стабільною до досягнення цільового рівня продуктивності на одного працівника на рівні трьох тисяч тон на рік, після чого чисельність збільшується пропорційно росту вантажообігу;
- для розрахунку використовується середня заробітна плата станом на 2017 рік;
- середня заробітна плата у Скадовському морському порту збільшиться у 3,5 рази.

Ініціатор зазначає, що протягом усього терміну реалізації Проекту приватний партнер буде здійснювати індексацію заробітної плати відповідно до законодавства України, а також застосовуватиме індивідуальний підхід до підвищення заробітної плати для окремих категорій працюючих відповідно до їх кваліфікації⁵⁰. Однак, у розрахунках, наданих Ініціатором, зазначена індексація та підвищення не враховані.

При прогнозуванні операційних витрат Ініціатором брались до уваги наступні припущення:

- за базові показники операційних витрат було використано результати та очікувані результати діяльності портів за 2016 рік з подальшою індексацією витрат за індексом цін виробників у 2017 році;
- рівень операційних витрат на одиницю перевалки вантажу зменшиться на 20% у другому році дії договору ДПП;
- зменшення витрат на одиницю перевалки вантажів на мінімум 3% після реалізації кожного інвестиційного етапу;
- збільшення обсягу експлуатаційних витрат за рахунок зростання обсягу перевалки.

При оцінці операційних витрат використовувалися ціни 2017 року.

Амортизація основних засобів за розрахунками Ініціатора здійснюється протягом 15 років з моменту введення в експлуатацію об'єктів інфраструктури.

Ініціатором також було розраховано сценарії з можливими виплатами приватного партнера щорічної плати (аналогу концесійного платежу) на користь державного партнера. Це суттєво погіршує фінансові результати Проекту згідно з розрахунками Ініціатора та збільшує термін окупності Проекту.

Під час прогнозування витрат Ініціатором не було надано частину даних та не враховано витрати, які можуть суттєво вплинути на фінансові результати Проекту, зокрема:

1. Ініціатором не надано інформації щодо структури операційних витрат з 31 по 50 роки, та причини значного збільшення таких витрат починаючи з 31 року⁵¹.

⁵⁰ ТЕО, стор. 268

⁵¹ ТЕО, стор. 391

2. Ініціатором не зазначено, амортизація яких активів враховується у розрахунках з 30 по 43 роки⁵².

3. У складі витрат Ініціатором не враховано витрати на відновлення причалів, які за пропозицією Ініціатора мають бути включені до складу об'єкту ДПП.

4. У складі витрат Ініціатором не враховані додаткові витрати на перенавчання персоналу.

5. У складі витрат не враховано орендна плата за користування земельними ділянками, якими користуватиметься приватний партнер з метою реалізації Проекту.

6. Відсутні розрахунки щодо доходів та витрат на видобуток та торгівлю корисними копалинами, що пропонується Ініціатором в рамках реалізації Проекту.

Операційні витрати альтернативного Проекту концесії також базуються на історичних показниках ДП «ХМТП» та враховує рівень інфляції під час прогнозування. Загальний обсяг операційних витрат у перші 15 років операційної діяльності без урахування амортизації складає від 7,2 до 7,7 млрд. грн. в залежності від обраного сценарію розвитку порту. Операційні витрати по Проекту концесії включають витрати на оплату праці, витрати на матеріали, паливо та інші витрати, земельний податок, концесійний платіж, витрати на технічне обслуговування.

Витрати на обслуговування боргу

Згідно з пропозицією Ініціатора, за рахунок кредитних коштів планується залучити 80% від загальної суми капітальних інвестицій Проекту.

Для цілей моделювання Ініціатор припускає можливість залучення кредитних коштів з іноземних банків за ставкою 6% або з українських банків за ставкою 15%. За прогнозами Ініціатора кредитні кошти залучаються кожні 3 роки щорічними траншами відповідно до потреб інвестування в Проект. Пільговий період за кредитами становить 3 роки. Розрахунок за основною частиною боргу здійснюється рівними частинами протягом 7 років.

Як уже зазначалося, Ініціатором не наведено документальних підтверджень або результатів досліджень ринку фінансових послуг, які б підтверджували припущення щодо наданих процентних ставок по кредитах.

Згідно з альтернативним Проектом концесії, що розробляється Міністерством інфраструктури України, частка кредитних коштів у фінансуванні проекту складає 50%. Для цілей моделювання використовується середня ринкова ставка у розмірі 10%, що передбачає залучення коштів як міжнародних банків так і українських комерційних банків. Строк кредитування складає 8 років, виплата відсотків за кредитом починається після введення в експлуатацію активів з другого року дії договору.

Надходження до бюджетів

За розрахунками Ініціатора, Проектом передбачено зростання надходжень

⁵²ТЕО, стор. 391

до державного бюджету від ПДВ, військового збору, частини податків з доходів фізичних осіб та податку на прибуток підприємств. Крім того, Ініціатором передбачається певний обсяг платежів до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також до обласного і місцевих бюджетів.

За оцінками Ініціатора за перші 13 років дії договору ДПП до державного бюджету буде сплачено близько 1 292 885 тис. грн. податкових надходжень (у цінах 2017 року без урахування інфляції). До обласного бюджету Херсонської області за той самий період буде сплачено близько 64 938 тис. грн. Місцеві бюджети за прогнозами Ініціатора за перших 13 років реалізації Проекту поповняться на 178 258 тис. грн. Надходження до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування за перші 13 років реалізації Проекту складуть 435 742 тис. грн.

При цьому, Ініціатором не були пораховані втрати надходжень державних підприємств, зокрема втрату надходжень від причального збору та плати за доступ до причалу ДП «АМПУ» у разі передачі причалів у склад об'єкту ДПП, а також втрати надходжень до бюджету від дивідендів, які сплачують державні підприємства у розмірі 75% від чистого прибутку, зокрема ДП «ХМТП», що у 2016 році сплатило до державного бюджету дивідендів у розмірі 20 438 тис. грн.

Ініціатором не надано порівняльних розрахунків, на основі яких ним зроблено висновок щодо вищої бюджетної ефективності Проекту у порівнянні з іншими можливими шляхами реалізації Проекту.

У рамках підготовки альтернативного Проекту концесії було проведено порівняльний аналіз бюджетної ефективності кожного сценарію розвитку порту у рамках концесії та сценарію, за яким ДП «ХМТП» продовжить свою діяльність без реалізації проекту. Аналіз бюджетної ефективності включав порівняння надходжень від податку на додану вартість, податків та соціальних внесків на заробітну плату, податок на прибуток та дивіденди державних підприємств. Проаналізовано, що реалізація Проекту концесії сприяє росту бюджетної ефективності на 25-60% в залежності від обраного сценарію розвитку порту в рамках концесії. При цьому, Проект концесії передбачає сплату приватним партнером – концесіонером концесійного платежу на користь держави, що для цілей моделювання є фіксованим та складає 45 млн. грн. на рік з урахуванням рівня інфляції на весь період дії договору з початку операційної діяльності.

За попередніми розрахунками під час підготовки концептуальної записки альтернативного Проекту концесії було визначено, що за 15 років операційної діяльності у рамках концесії до бюджетів різних рівнів буде сплачено від 2 106 до 2 717 млн. грн. в залежності від обраного сценарію розвитку порту в рамках концесії. Такі надходження включають від 780 до 1 100 млн. грн. надходжень від податку на додану вартість, близько 330 млн. грн. - від податків на заробітну плату, 402 млн. грн. - від концесійних платежів, від 324 до 535 млн. грн. від податку на прибуток, від 185 до 258 млн. грн. - від додатково сплачених

дивідендів ДП «АМПУ», 84 млн. грн. - від плати за землю. Результати розрахунків свідчать про вищу бюджетну ефективність альтернативного Проекту концесії ДП «ХМТП» у порівнянні з Проектом запропонованим Ініціатором, особливо враховуючи об'єднання у Проекти Ініціатора двох портів.

Очікувані фінансові результати

Розрахунки економічної ефективності Проекту за твердженнями Ініціатора показують ефективність на горизонті 25 років⁵³.

Розрахунки показують досить високу чутливість Проекту до скорочення його доходів, граничним рівнем зниження яких для збереження окупності Проекту протягом дії договору ДПП складає 2,8%.

Розрахунки показують високу чутливість Проекту до збільшення експлуатаційних витрат, граничним рівнем збільшення яких для збереження окупності Проекту протягом дії договору ДПП складає 3,9%.

Застосування у рамках Проекту умови виплати приватним партнером регулярних платежів на користь державного партнера (аналог концесійного платежу), за розрахунками Ініціатора, суттєво погіршує показники його ефективності та значно збільшує термін окупності.

Однак, методика розрахунків Ініціатора має ряд суттєвих недоліків, які значною мірою впливають на результати розрахунків фінансових результатів Проекту та ставить під сумнів висновки, зроблені Ініціатором, зокрема:

1. Ініціатором проведено розрахунки у співставних цінах 2017 року, що не враховують рівень інфляції, яка впливає на розміри як доходів, так і витрат.

2. Ініціатором не враховано, що доходи стивідорної компанії у значній мірі надходять у вільноконвертованій валюті, тоді як операційні витрати здійснюються у національній валюті. Таким чином, Ініціатором не було враховано ефект від зміни курсу національної валюти.

3. Ініціатором не враховано частину описаних вище доходів та витрат, які будуть необхідні під час реалізації Проекту згідно з пропозицією, наданою Ініціатором.

Альтернативний Проект концесії, що розробляється Міністерством інфраструктури разом з ДП «АМПУ» та міжнародними фінансовими організаціями, показує свою ефективність у разі обмеження строку дії договору до 15 років.

Дисконтовані грошові потоки

За розрахунками Ініціатора, Чиста приведена вартість (NPV) за двома базовими сценаріями (Сценарій 1 та 2) складає 232 121 тис. грн. за Сценарієм 1 та 102 076 тис. грн. за Сценарієм 2, що є позитивним значенням і свідчить про доцільність реалізації Проекту для Ініціатора. Внутрішня норма дохідності за сценаріями складає відповідно 16,6% та 13,8% відповідно.

Для дисконтування грошових потоків Проекту Ініціатором

⁵³ТЕО, стор. 278

використовується ставка дисконтування у розмірі 12%, що використовувалась Ініціатором згідно з рекомендаціями Міністерства економічного розвитку і торгівлі України для інвестиційних проектів, що здійснюються за участю держави⁵⁴.

Однак, варто відмітити, що рекомендації Міністерства економічного розвитку і торгівлі, на які посилається Ініціатор, застосовуються для Державних інвестиційних проектів (ДІП), які передбачають залучення фінансування з державного бюджету України.

Загальновизнаною практикою є дисконтування грошових потоків проекту, що реалізуються за рахунок залучення приватних інвестицій, використовуючи середньозважену вартість капіталу (WACC), що формується виходячи з співвідношення власного капіталу та залучених кредитних коштів у загальному обсязі інвестованого в проект капіталу, а також вартості власного капіталу та залучених кредитних коштів. Вартість власного капіталу зазвичай визначається за методикою визначення вартості капітальних активів (CAPM), що передбачає розрахунок ставки дисконтування шляхом додавання до безризикової ставки, премій за ризики такі, як ризик країни, ринковий ризик, ризик боргового навантаження, ризик розміру проекту та інших ризиків. Вартість залучених кредитних коштів визначається за ринковою ставкою кредитування подібних проектів.

Крім того, під час розрахунків чистого грошового потоку, Ініціатором не було враховано надходження кредитних коштів, що здійснюються на користь приватного партнера та за міжнародною практикою враховуються як позитивний грошовий потік проекту.

При розробці альтернативного Проекту концесії для оцінки інвестиційної привабливості було розраховано показник вільних грошових потоків для кожного з сценаріїв розвитку порту у рамках концесії. На основі вільних грошових потоків від Проектів був розрахований показник внутрішньої ставки доходності (IRR), значення якого свідчить, що розвиток порту у рамках концесії за будь-яким з проаналізованих сценаріїв є інвестиційно привабливими. Внутрішня норма доходності становить від 25,5% до 45,1% в залежності від обраного сценарію.

3.3. Порівняння нефінансових показників за наявними альтернативними варіантами

Строк реалізації Проекту

У рамках реалізації Проекту Ініціатором пропонується встановити строк дії договору ДІП у 49 років. Такий термін, за твердженнями Ініціатора, обумовлений наступним⁵⁵:

- високими ризиками реалізації Проекту для приватного партнера;
- основна частина ризиків не є у сфері управління приватного партнера, зокрема політичні ризики, що впливають на шляхи руху вантажів та їх обсяги,

⁵⁴ТЕО, стор. 274

⁵⁵ТЕО, стор. 279

доступність та обсяги ринків збуту товарів;

- економічні ризики, зокрема погіршення економічної ситуації;
- високим ризиком є застосування у договорі ДПП умови виплати приватним партнером концесійного платежу;
- результати розрахунків за Сценаріями 5, 6 та 8.

Слід зазначити, що Ініціатором ринкові ризики, такі як ситуація на ринках збуту, шляхи руху вантажів та інші помилково визнаються у якості політичних. Також, Ініціатор розглядає можливість застосування концесійного платежу у якості ризику, що впливає на пропозицію Ініціатора, а не в якості умови договору, що буде визначена до початку його дії. Ініціатор посилається на результати розрахунків за Сценаріями 5, 6 та 8, у той час, як розглядає Сценарій 1 та 2, як базові та найбільш ймовірні.

Крім того, термін, запропонований Ініціатором, суперечить твердженням Ініціатора щодо загальноприйнятих підходів визначення терміну реалізації проектів, що обумовлюють додавання 3-5 років до строку окупності проекту. У той же час, період окупності Проекту за базовими сценаріями у розрахунках Ініціатора (Сценарій 1 та 2) складають 17,44 та 23,27 років.

Строк реалізації альтернативного Проекту концесії буде визначено на етапі проведення ТЕО. Враховуючи проведений попередній аналіз у рамках розробки концептуальної записки Проекту концесії, строк дії договору може бути від 10 до 30 років зі збереження привабливості проекту для потенційного інвестора. Для цілей моделювання був використаний період 15 років.

Використання ноу-хау та передових технологій

Ініціатором передбачається впровадження нової системи управління LEAN 6 SIGMA, що за твердження Ініціатора, широко використовується у розвинених країнах для оптимізації операційної діяльності підприємств. Детального опису та принципів дії нової системи управління Ініціатором не надано.

Також Ініціатором зазначається, що ним планується використовувати сучасні технології для забезпечення екологічної безпеки. Однак, детальної інформації про технології не надано.

Ініціатором в рамках ТЕО не було проведено детального технічного аналізу Проекту, попереднього планування території, аналізу комунікацій та суміжної інфраструктури та не надано будь-які проектні рішення. Таким чином, оцінка пропозиції Ініціатора з точки зору технічних можливостей реалізації Проекту не є можливою. Технологічні обмеження, які існують, ставлять під сумнів можливість реалізації інвестиційних заходів, запропонованих Ініціатором.

Використання Ініціатором показників продуктивності проекту, реалізованого у Буенос-Айресі 1996 року, у якості базових показників продуктивності протягом усього періоду дії договору ДПП свідчить про низький запланований рівень автоматизації та обмежене використання новітніх технологій у операційній діяльності.

Альтернативним Проектом концесії, що розробляється Міністерством інфраструктури України спільно з ДП «АМПУ» та міжнародними фінансовими організаціями передбачається повна реконструкція активів, що знаходяться на

балансі ДП «ХМТП» та частково активів ДП «АМПУ» з використанням стандартів міжнародних фінансових організацій, у тому числі, екологічних, соціальних та інших.

Розширення ринків збуту послуг

За твердженнями Ініціатора Проекту, Херсонський та Скадовський морські порти мають потенціал до включення їх до міжнародних транспортних коридорів, що проходять територією України, оскільки мають вигідне географічне розташування, мають автомобільне сполучення, Херсонський морський порт додатково має залізничне сполучення та знаходиться у гирлі річки Дніпро поряд з Херсонським річковим портом.

Включення портів до міжнародних транспортних коридорів, на думку Ініціатора Проекту, дозволить збільшити обсяги перевалки транзитних вантажів за умов модернізації об'єктів портової інфраструктури та цілеспрямованої маркетингової та логістичної політики.

Альтернативним Проектом концесії передбачається задоволення зростаючого попиту на перевезення експортних вантажів, зокрема, зернових та інших навалювальних та генеральних вантажів.

Інституційна спроможність

Досвід Ініціатора у портовій галузі обмежений співпрацею зі стивідорними компаніями щодо експорту нафти та нафтопродуктів, металу та іншої продукції, забезпечення заправки паливом суден у Херсонському морському порту, очищення баластних вод суден, перевалки зерна через морські порти Чорноморська та Херсона. Ініціатор має угоди та меморандуми зі стивідорними компаніями та власниками вантажів Чорноморського, Балтійського та Каспійського морських басейнів.

Ініціатор не є портовим оператором і не має досвіду стивідорної діяльності.

Альтернативним Проектом концесії передбачається залучення приватного партнера – концесіонера з досвідом господарської діяльності у якості стивідорної компанії або консорціуму компаній, що включатиме компанії з таким досвідом.

4. Інформація про форму здійснення державно-приватного партнерства.

Відповідно до положень частини першої статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство» у рамках здійснення державно-приватного партнерства відповідно до Закону та інших законодавчих актів України можуть укладатися договори про:

- концесію;
- управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера);
- спільну діяльність;
- інші договори.

Договір, укладений у рамках державно-приватного партнерства, може

містити елементи різних договорів (змішаний договір), умови яких визначаються відповідно до цивільного законодавства України.

Ініціатор зазначає, що жоден окремий вид договору з передбачених статтею 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство» не зможе повною мірою відобразити сутність Проекту⁵⁶.

На думку Ініціатора, зважаючи на комплексний характер Проекту, він має реалізовуватись на підставі змішаного договору, що містить елементи різних договорів, умови яких визначаються відповідно до цивільного законодавства. 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 договору.

Під час аналізу можливих форм здійснення ДПП, Ініціатором Проекту було виокремлено наступні недоліки окремих форм ДПП, які, на його думку, ускладнюють реалізацію Проекту з використанням окремих форм ДПП, що визначені частиною першою статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство».

4.1. Договір концесії

На думку Ініціатора, Проект охоплює значний перелік різних за своїм функціональним призначенням об'єктів, які входитимуть до складу об'єкта ДПП, що обумовлює різний правовий режим їх використання.

В той же час Закон України «Про концесії» містить цілу низку вимог до об'єктів, які можуть надаватися в концесію. Насамперед, мова йде про майно підприємств, які є цілісними майновими комплексами або системою цілісних майнових комплексів. Проектом передбачається залучення різних видів об'єктів, включаючи значний перелік рухомого майна, які на сьогодні знаходяться на балансі двох державних підприємств «Херсонський морський торговий порт» та «Скадовський морський торговий порт», а також державного підприємства «Адміністрація морських портів України»⁵⁷.

Водночас, Ініціатором не враховані положення частини четвертої та п'ятої статті 3 Закону України «Про концесії», відповідно до яких об'єктами права державної власності, які надаються у концесію, є майно підприємств, які є цілісними майновими комплексами або системою цілісних майнових комплексів (далі - ЦМК), що забезпечують комплексне надання послуг у сфері експлуатації морських портів та їх інфраструктури.

Під майном підприємств, які є ЦМК або системою ЦМК, що надається у концесію, треба розуміти майно, що забезпечує вироблення (створення) відповідної продукції (послуг) у сфері експлуатації морських портів та їх інфраструктури (далі - об'єкт концесії). Інші необоротні матеріальні активи, оборотні матеріальні активи, кошти, цінні папери та майно, що не відповідають вимогам, визначеним в абзаці першому цієї частини, а також майнові права та

⁵⁶ ТЕО, стор. 346

⁵⁷ ТЕО, стор. 339

зобов'язання, які належать балансоутримувачу майна, що надається у концесію, не є об'єктами концесії.

Таким чином, Закон України «Про концесії» визначає об'єктом концесії не саме підприємство, як юридичну особу, а майно підприємств, яке складає ЦМК, що забезпечує вироблення (створення) відповідної продукції (послуг) у сфері експлуатації морських портів та їх інфраструктури. Отже, об'єктом концесії може бути як один ЦМК, так і кілька ЦМК за рішенням концесієдавця.

Концесієдавцем в даному випадку виступатиме Мінінфраструктури України, яке відповідно до положень пункту 4 частини третьої статті 13 Закону України «Про морські порти України» наділене повноваженнями з управління об'єктами портової інфраструктури державної власності, а отже наділене повноваженнями самостійно визначати, яке саме майно входить до ЦМК, що планується до передачі в концесію.

Таким чином, Мінінфраструктури, під час підготовки до проведення концесійного конкурсу, вправі встановити, що об'єктом концесії виступатиме ЦМК, що складається з майна кількох ДП.

Крім того, ДП «АМПУ», ДП «ХМТП», ДП «СМТП» включені до Переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися у концесію, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. N 2293, відповідно їхні активи можуть бути об'єктом концесії.

Більше того, положення частини другої статті 23 Закону України «Про морські порти України» яких визначає, що 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 комплексів, підтверджують можливість передачі в концесію як причалів, що обліковуються на балансі ДП «АМПУ», так і іншого майна, що обліковується на балансах ДП «ХМТП» та ДП «СМТП», яке разом складає один чи кілька ЦМК.

Також на думку Ініціатора, реєстрація права власності на новостворені об'єкти за державою відразу після їх створення, як це передбачено статті 20 Закону України «Про концесії», знижує привабливість Проекту для приватного бізнесу та вимагатиме отримання для його реалізації державних гарантій, бюджетних механізмів надання яких для проектів ДПП, у тому числі концесій, в Україні наразі не існує⁵⁸.

Водночас, відповідно до положень статті 4 Закону України «Про концесії» передача концесіонером своїх майнових прав, що впливають з концесійного договору чи об'єктів концесії, повністю або частково третім особам можлива тільки за умови надання на це згоди концесієдавця, якщо інше не встановлено спеціальним законом про концесійну діяльність в окремих сферах господарської діяльності.

Окрім того, відповідно до положень частини першої статті 10 Закону України «Про концесії», порядок та умови передачі, у тому числі, з наданням

⁵⁸ ТЕО, стор. 339

гарантії кредиторам, прав і зобов'язань, що впливають з концесійного договору є однією з істотних умов концесійного договору.

Таким чином, детальний аналіз положень концесійного законодавства вказує на можливість передачі концесіонером третім особам (в тому числі кредиторам) майнових прав, що витікають з договору концесії, що в свою чергу дає концесіонеру можливість залучити фінансування під майбутні грошові потоки шляхом застави майнових прав, що витікають з договору концесії.

Крім того, Ініціатор вважає, що можливість виплата концесійних платежів на користь державного партнера, є досить ускладненою в межах Проекту, зважаючи на високі ризики приватного партнера внаслідок його реалізації, а також високу ймовірність виникнення необхідності здійснення ним додаткових витрат, не передбачених розрахунками за проектом⁵⁹.

Разом з тим, Ініціатором не враховано, що законодавство передбачає можливість диференціювати концесійний платіж та надає сторонам право встановлювати його⁶⁰:

- 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;
- або у вигляді передачі концесіодавцю у власність майна, що знаходиться у власності концесіонера та придбане ним відповідно до умов концесійного договору;
- шляхом поєднання різних видів концесійних платежів.

Таким чином, концесійний платіж може бути встановлений у відсотковому співвідношенні до чистого доходу, що фактично означатиме розподіл між приватним та державним партнером ризику попиту на послуги приватного партнера, що суттєво підвищує привабливість концесії, як форми ДПП.

На думку Ініціатора, під час концесії неможливим є залучення на стороні державного партнера ДП «АМПУ», а також, у разі необхідності ДП «ХМТП» та ДП «СМТП»⁶¹.

Водночас, важко погодитись з вищевказаним припущенням, оскільки концесія є однією з форм ДПП, і на неї поширюється положення Закону України «Про державно-приватне партнерство» з урахуванням особливостей, передбачених частиною третьою статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство».

Таким чином, положення Закону України «Про державно-приватне партнерство», щодо можливості участі на стороні державного партнера державних підприємств поширюється на концесію, як одну з форм ДПП.

⁵⁹ ТЕО, стор. 339-340

⁶⁰ Частина 3 статті 12 Закону України «Про концесії» від 16 липня 1999 р. № 997-XIV.

⁶¹ ТЕО, стор. 340

Ініціатор вважає, що оскільки договір концесії підлягає укладанню на підставі Типового концесійного договору, від змісту якого сторони не можуть відступати, це значно обмежує можливості сторін такого договору при погодженні його умов⁶².

Водночас, відповідно до положень пункту 38 Інформаційного листа Вищого Господарського суду України «Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України» від 07.04.2008 р. N 01-8/211, згідно з абзацом четвертим частини четвертої статті 179 Господарського кодексу України сторони не можуть відступати від змісту типового договору, але мають право конкретизувати його умови. При цьому слід враховувати, що укладення договору спрямоване на набуття, зміну або припинення прав та обов'язків. Тому викладення умов договору у спосіб, відмінний від застосованого у типовому договорі (приміром, викладення умов договору іншими словами), не є відступом від змісту типового договору. Під таким відступом слід розуміти включення сторонами до господарського договору умов, які створюють регулювання, що за змістом прав і обов'язків сторін суперечить відповідному регулюванню, передбаченому типовим договором.

Таким чином, положення типового договору є досить гнучкими, що дає сторонам достатньо свободи для погодження його умов.

4.2. Договір управління майном

Договір управління майном передбачає, що одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителеві) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи.

Умовами законодавства встановлено, що договір управління майном може укладатись у рамках здійснення ДПП виключно за умови передбачення у договорі інвестиційних зобов'язань приватного партнера.

На думку Ініціатора Проекту, укладання договору управління майном не забезпечить можливість досягнення мети реалізації Проекту (у частині здійснення модернізації наявних та створення нових об'єктів інфраструктури)⁶³.

Водночас, Ініціатором не наводиться детальний аналіз вказаної форми ДПП, що дає підстави стверджувати про небажання Ініціатора використовувати дану форму ДПП для цілей реалізації Проекту.

4.3. Договір спільної діяльності

За договором про спільну діяльність сторони (учасники) зобов'язуються спільно діяти без створення юридичної особи для досягнення певної мети, що не суперечить законові. Спільна діяльність може здійснюватися на основі об'єднання вкладів учасників (просте товариство) або без об'єднання вкладів

⁶² ТЕО, стор. 340

⁶³ ТЕО, стор. 340-341

учасників.

Слід зазначити, що у разі безпосередньої участі державного підприємства у вказаній формі договору такому державному підприємству необхідно було б дотримуватись Порядку укладення державними підприємствами, установами, організаціями, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких частка держави перевищує 50 відсотків, договорів про спільну діяльність, договорів комісії, доручення та управління майном, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2012 р. № 296.

Водночас, оскільки законом не встановлено окремого порядку ініціювання ДПП, вибором приватного партнера, підготовкою до укладення, визначенням змісту договору, укладенням та виконанням договорів, укладених у рамках здійснення ДПП у формі спільної діяльності, вказані правовідносини регулюються Законом України «Про державно-приватне партнерство» (частини третьої статті 5 Закону).

Незважаючи на достатній рівень свободи сторін у врегулюванні правовідносин на рівні договору про спільну діяльність, існує ряд чинників, які варто враховувати з огляду на особливості правового статусу Порту та об'єктів права державної власності, які перебувають у його користуванні.

Господарський кодекс України⁶⁴ та Закон України «Про управління об'єктами державної власності»⁶⁵ встановлює заборону на здійснення вкладу у спільну діяльність майном, яке належить до основних фондів підприємств державної власності, що не підлягають приватизації. У зв'язку з цим варто звернути увагу, що у Переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації⁶⁶ перебуває ДП «ХМТП» та ДП «СМТП», у той час як ДП «Адміністрація морських портів України» не включене до такого Переліку.

Разом з тим, на майно, яке закріплене за ДП «АМПУ», поширюються заборона, встановлена Законом України «Про приватизацію державного та комунального майна», на приватизацію достатньо широкого спектру об'єктів⁶⁷. Таким чином, перелік об'єктів права державної власності, які надані у користування ДП «АМПУ» та Порту, та які можуть бути вкладом за договором про спільну діяльність, є достатньо звуженим відповідними приписами законодавства.

Крім того, Закон України «Про управління об'єктами державної власності» встановлює обмеження щодо розміру частки державного партнера у випадку укладення договору про спільну діяльність. Так, під час укладення договорів про спільну діяльність розмір частки державних підприємств, установ і організацій, а також господарських товариств, у статутному капіталі яких

⁶⁴ Частина 7 статті 142 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. № 436-IV.

⁶⁵ Частина 9 статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. № 185-V.

⁶⁶ Закон України «Про перелік об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації» від 7 липня 1999 р. № 847-XIV.

⁶⁷ Аквавторії морських портів, гідротехнічні споруди, об'єкти портової інфраструктури загального користування, засоби навігаційного обладнання та інші об'єкти навігаційно-гідрографічного забезпечення морських шляхів, системи управління рухом суден, інформаційні системи, навчальний та гідрографічний флот, майнові комплекси судноплавних інспекцій.

частка держави перевищує 50%, має становити не менш як 50% спільного майна учасників спільної діяльності⁶⁸

Водночас, не зовсім зрозуміло чому Ініціатором не було проаналізовано варіант реалізації Проекту у формі спільної діяльності без об'єднання вкладів.

Більше того, Ініціатором не було наведено жодних аргументів, які свідчили б про те, що використання договору про спільну діяльність в якості форми ДПП могло б негативно вплинути на реалізацію Проекту.

4.4. Змішаний договір

На думку Ініціатора, зважаючи на комплексний характер Проекту, його реалізація має здійснюватися на підставі змішаного договору. Використання змішаної форми договору, на думку Ініціатора, забезпечить можливість як найповнішого врегулювання в його умовах усіх аспектів реалізації Проекту, що стане запорукою ефективного виконання Проекту, а також встановлення справедливого розподілу ризиків, пов'язаних із реалізацією Проекту, між державним та приватним партнерами⁶⁹.

Водночас, законодавство України не містить чіткого визначення змішаного договору, а лише передбачає можливість укладення сторонами договору, в якому містяться елементи різних договорів (змішаний договір)⁷⁰. Специфіка змішаних договорів полягає в тому, що вони включають у договірну конструкцію елементи різних договорів.

Важко погодитись з твердженням Ініціатора щодо переваг конструкції змішаного договору як форми реалізації Проекту. Перш за все, змішаний договір є досить складною юридичною конструкцією навіть у випадку коли мова йде про правовідносини, що складаються з двох видів договорів (наприклад, купівля-продаж і поставка). Коли ж мова йде про складні, довгострокові інвестиційні проекти, де можуть бути змішані понад десяток різних договорів, розмитість правового регулювання таких відносин може призвести до правової невизначеності та постійних судових спорів.

Більше того, не варто забувати, що в даному випадку мова йде про специфічну категорію майна – «майно державної форми власності», на яке поширюється ціла низка заборон та обмежень, і застосування до таких правовідносин у повній мірі принципу свободи договору, може призвести до втрати державної власності, що є неприпустимим.

Крім того, на фоні схваленого в першому читанні нового проекту Закону України «Про концесії», розробленого Мінекономрозвитку разом з ЄБРР та міжнародними консультантами, висновок Ініціатора Проекту щодо явної переваги змішаного договору перед іншими формами ДПП, видається вкрай поспішним.

⁶⁸ Частина 2 статті 13 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р. № 185-V.

⁶⁹ ТЕО, стор. 346-347

⁷⁰ Стаття 628 Цивільного кодексу України

5. Інформація про потребу у державній підтримці, форму такої підтримки.

Статтею 18 Закону України «Про державно-приватне партнерство» визначено шляхи надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства.

За інформацією Ініціатора в рамках реалізації Проекту надання державної підтримки здійснення державно-приватного партнерства не передбачено.

6. Інформація про ризики здійснення державно-приватного партнерства, включаючи оцінку фіскальних наслідків, які можуть виникнути під час здійснення державно-приватного партнерства внаслідок прямих та непрямих зобов'язань державного партнера

Ініціатор визначив, що не всі ризики можна оцінити кількісно. Більшості з них можна дати лише якісну оцінку, базуючись на експертному аналізі ймовірності їх виникнення та їх впливу на реалізацію Проекту. Вплив ризику на Проект та на інтереси сторін договору (державного і приватного партнера) у випадках, якщо неможливо кількісно розрахувати вплив такого ризику або якщо відбувається коливання оцінки цього впливу, є досить значним залежно від тієї чи іншої події.

За результатами дослідження, проведення якого зазначено у ТЕО, було виявлено 22 суттєві ризики реалізації Проекту. Виявлені ризики було згруповано за категоріями їх значущості, базуючись на оцінці ймовірності виникнення ризику та рівня його впливу. Значущість якісних ризиків розраховувалася шляхом множення ймовірності виникнення ризику на рівень його впливу.

До ризиків, відповідальність за які покладено на державного партнера, здебільшого належать ризики правового характеру, а також наявність фінансових та інших зобов'язань у державних підприємств, об'єкти яких мають бути передані у державне приватне партнерство, та виникнення проблем щодо надання певних портових послуг їх користувачам протягом перехідного періоду; затримка з початком будівельних робіт, запланованих у рамках Проекту; несвоєчасне здійснення ДП «Адміністрація морських портів України» запланованих робіт з днопоглиблювання каналів, очищення їх від наносів тощо; погіршення стану автомобільних та залізничних шляхів, якими здійснюється доставка вантажів до Херсонського та Скадовського морських портів.

Суттєві ризики бере на себе приватний партнер. 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) витрат порівняно з очікуваними під час підготовки ТЕО; зменшення обсягів вантажоперевезень або виникнення необхідності знизити

ціни на портові послуги внаслідок втрати конкурентних переваг порівняно з тими, що передбачені у ТЕО.

Ризики були згруповані Ініціатором за такими категоріями:

1. *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 ухваленні необхідних для реалізації Проекту законодавчих актів.

2. *Технічні та технологічні* – ризики, що безпосередньо пов'язані з реалізацією передбачених Проектом заходів, у тому числі з безпекою проходження каналів, технічного стану залізничних та автомобільних шляхів.

3. *Комерційні* – ризики відхилення ключових комерційних припущень від наведених у ТЕО, наприклад, операційні ризики (зокрема, ризик недооцінки операційних витрат), затримка з передачею земельної ділянки, одержанням приватним партнером необхідних ліцензій та дозволів перспективних обсягів вантажопереробки за певними групами тощо.

4. *Фінансові та ринкові* – ризики, пов'язані з відхиленням фактичних витрат від прогнозних внаслідок зменшення обсягів вантажопереробки чи рівня цін на послуги, що планується надавати в рамках Проекту.

5. *Інші ризики*

За результатом аналізу ТЕО з урахуванням положень Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 232, Мінінфраструктури було визначено наступні ризики здійснення Проекту, запропонованого Ініціатором.

Всі ризики були оцінені шляхом використання методу експертних висновків.

Враховуючи той факт, що Ініціатором не було надано фінансової моделі Проекту, оцінити вплив перелічених нижче ризиків на фінансову модель Проекту видається неможливим.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
	Юридичні ризики						
1.	Вилучення ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» з переліку об'єктів, що не підлягають приватизації	Відповідно до положень Закону України «Про державно-приватне партнерство» об'єктами ДПП не можуть бути об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію. Виключення ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» з переліку об'єктів, що не підлягають приватизації та подальше прийняття рішення про їх приватизацію унеможливить реалізацію проекту.	Середній	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП	Відповідно до положень частини 2-3 статті 11 Закону України “Про приватизацію державного і комунального майна” Перелік об'єктів великої приватизації державної власності, що підлягають приватизації, затверджується КМУ за поданням ФДМУ. Переліки об'єктів малої приватизації державної власності, що підлягають приватизації, затверджуються

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
							ФДМУ. Таким чином, державний партнер може впливати на затвердження переліків великої приватизації.
2.	Перехід до третіх осіб права власності на об'єкти ДПП, які будуть придбані або створені приватним партнером	Запропонований Ініціатором підхід, коли приватний партнер стає власником всіх активів, які будуть створені, придбані ним на виконання договору, укладеного в рамках ДПП, може призвести до того, що задовго до передачі активів в державну власність, вони перейдуть у власність третіх осіб. Таким чином, після закінчення строку дії договору, новостворені об'єкти ДПП можуть не	Високий	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП	Всі об'єкти, що будуть створені, придбані приватним партнером повинні належати державному партнеру.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		бути передані державному партнеру.					
3.	Перехід до приватного партнера права власності на земельну ділянку на якій будуть розміщені об'єкти ДПП, що належатимуть йому на праві власності	У разі реєстрації права власності на активи, що будуть створені, придбані приватним партнером на виконання договору укладеного в рамках ДПП, останній отримає можливість оформити на праві власності земельну ділянку на якій розташовані вказані об'єкти ⁷¹ , що фактично призведе до виведення з-під контролю держави земельних ділянок, на яких розміщені активи ДП «ХМТП», ДП «СМТП» та ДП «АМПУ».	Високий	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП	Всі об'єкти, що будуть створені, придбані приватним партнером повинні належати державному партнеру.

⁷¹ Мова йде про положення частини 1 статті 120 Земельного кодексу України, відповідно до положень якої, до особи, яка набула право власності на жилий будинок, будівлю або споруду, розміщені на земельній ділянці, що перебуває у власності іншої особи, переходить право власності на земельну ділянку або її частину, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
4.	Порушення безперервності роботи ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» у наданні ними послуг вантажоперевезення	Застосування запропонованого Ініціатором підходу до передачі приватному партнеру прав і зобов'язань державних підприємств, може призвести до блокування даного процесу зі сторони контрагентів ⁷² , а також до можливої зупинки господарської діяльності портів до вирішення питань з постачальниками та іншими контрагентами державних підприємств.	Середній	Середній	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП	Аналіз можливості використання інших форм здійснення ДПП, наприклад концесії, яка може передбачати повне або часткове правонаступництво приватного партнера за правами та зобов'язаннями державних підприємств.
5.	Оскарження результатів конкурсу з вибору приватного партнера у зв'язку із зміною інвестиційних	На думку Ініціатора, у разі наявності у ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» боргових та інших зобов'язань,	Середній	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової	ДП	Недопущення зміни істотних умов договору відразу після його підписання.

⁷² Відповідно до положень ст. 520 Цивільного кодексу України, боржник у зобов'язанні може бути замінений іншою особою (переведення боргу) лише за згодою кредитора, якщо інше не передбачено законом.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
	зобов'язань відразу після укладення договору	можливість участі приватного партнера у їх врегулюванні мають бути обговорені державним та приватним партнерами протягом періоду фінансового закриття Проекту. За результатами таких переговорів, на думку Ініціатора, до договору, який пропонується укласти в рамках ДПП, може бути включено обов'язок щодо погашення таких зобов'язань приватним партнером (повністю або частково), а також передбачено пов'язане з цим корегування строків реалізації окремих етапів Проекту або виконання інших			моделі		Вирішення боргових та інших зобов'язань підприємств, шляхом застосування іншої форми ДПП – концесії.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		<p>зобов'язань приватного партнера, які були надані у конкурсній пропозиції переможця конкурсу⁷³.</p> <p>В той же час, важко погодитись з вищевикладеним підходом, оскільки всі умовами конкурсу з вибору приватного партнера повинні бути погоджені задовго до фінансово закриття, ще на етапі підготовки тендеру. В протилежному випадку, відступ від зобов'язань переможця конкурсу після підписання договору укладеного в рамках ДПП, може трактуватися, як</p>					

⁷³ Сторінка 238 ТЕО.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		порушення основоположних принципів конкуренції та заборони дискримінації інших учасників конкурсу.					
6.	Затримка з отриманням приватним партнером необхідних дозволів та ліцензій	Задля реалізації Проекту приватний партнер має отримати ряд дозволів, наявність яких передбачено законодавством. Несвоєчасне їх отримання може призвести до порушення ним зобов'язань за договором.	Середній	Середній	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ПП	Обов'язок приватного партнера отримати певні дозволи, має бути передбачений в договорі, укладеному в рамках ДПП. У цьому ж договорі має бути визначено строки, в які ці дозволи мають бути отримані.
7.	Несвоєчасне передання у користування приватному партнеру земельної ділянки, необхідної для здійснення ДПП	Оскільки земельні ділянки на яких розміщені об'єкти ДПП знаходяться у держаній власності, їх розпорядником є відповідна обласна	Середній	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП	На замовлення державного партнера повинні бути розроблені проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок,

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		<p>державна адміністрація, що ускладнюють процедуру передачі земельної ділянки приватному партнеру. Більше того, Ініціатором не було вказано на конкретні земельні ділянки, які необхідні йому для реалізації Проекту.</p>					<p>інша документація із землеустрою, яка відповідно до законодавства вимагається для надання земельної ділянки в користування, а також документація щодо земельних ділянок, необхідних приватному партнеру для здійснення такого партнерства.</p> <p>Однак, вищевказаній підготовці повинне передувати визначення приватним партнером тих земельних ділянок, які необхідні йому для здійснення ДПП.</p>

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
	Технічні ризики						
8.	Затримка з початком будівництва (реконструкції) відповідно до передбаченого Проектом графіку	Отримання доходів від Проекту в значній мірі залежить від запуску нових/реконструйованих об'єктів. Невиконання своїх зобов'язань постачальниками та субпідрядниками з точки зору термінів та/або якості та відкладений запуск об'єктів можуть нести істотні ризики для фінансового становища Проекту.	Середній	Середній	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ПП	Вибір у ході процедури відбору приватного партнера із високим рівнем фінансової надійності. Визначення на рівні договору детального плану-графіку реалізації Проекту. Запровадження підходу до нарахування платежів на користь держави, що мотивує приватного партнера на якнайшвидшу реалізацію Проекту.
9.	Відхилення габаритів каналів від паспортних значень	На ДП «Адміністрація морських портів України» покладено функції з очищення каналів від наносів і	Середній	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової	ДП	Зобов'язання ДП «АМПУ» щодо очищення каналів і підтримання їхніх габаритів у межах

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		підтримання їхніх габаритів у межах паспортних значень. Зазначені заходи мають здійснюватися за рахунок коштів, отриманих від сплати портових зборів. У той же час, такі заходи проводяться АМПУ із суттєвою затримкою.			моделі		паспортних значень мають бути включені до договору, укладеного в рамках ДПП.
10.	Погіршення технічного стану залізничних та автомобільних шляхів до портів та необхідність додаткових інвестицій в утримання та розвиток припортової автомобільної та залізничної інфраструктури	Залізниця та автомагістралі, які використовуються для доставки вантажів до Херсонського та Скадовського морських портів, знаходяться у незадовільному технічному стані, що може знизити привабливість портів для користувачів. Більше того, Ініціатором не було здійснено	Середній	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП-ПП	Проведення технічного аналізу потужностей припортової суміжної інфраструктури (залізниця, автодороги) з метою оцінки необхідних інвестицій, що є необхідними для їх утримання та покращення.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		технічного аналізу потужності припортової залізничної станції Херсон-Порт, в зв'язку з чим неможливо оцінити розміру капітальних затрат, що необхідні для розширення потужності станції у зв'язку з розвитком потужностей порту, запропонованих Ініціатором. Не проаналізовано питання відновлення регіональної дороги, що з'єднує Скадовський морський порт з міжнародною автомагістраллю М14 ⁷⁴ .					
11.	Високі затрати на утримання причалів	Ініціатором жодним чином не було оцінено затрат, що необхідні на утримання причалів, які	Середній	Високий	Неможливо оцінити через відсутність	ПП	Проведення технічного аналізу стану причалів, що входять до Об'єкта

⁷⁴ ТЕО, стор. 15

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		входять до Об'єктів ДПП, що збільшує ризик впливу даних затрат на фінансові показники Проекту.			фінансової моделі		ДПП, з визначенням обсягів капітальних інвестицій та витрат на обслуговування причалів протягом всього строку реалізації Проекту.
12.	Недостатність потужностей з електропостачання, необхідних для ведення операційної діяльності	Ініціатором жодним чином не було проаналізовано потреби електропостачання портів, в рамках реалізації Проекту, а також не було оцінено можливість збільшення електропостачання портів в рамках Проекту, що збільшує ризик впливу даних факторів на можливість реалізації Проекту та його фінансові показники.	Середній	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ПП	Проведення технічного аналізу потреб портів в електропостачанні, а також оцінки можливості збільшення електропостачання портів в рамках реалізації Проекту.
13.	Складність або не реалістичність	Ініціатором планує виконати ряд робіт в	Середній	Високий	Неможливо оцінити	ПП	Проведення технічного аналізу

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
	запропонованих технічних рішень	рамках реалізації Проекту, зокрема здійснити реконструкцію під'їзних колій ⁷⁵ , реконструкцію причалу №3 в порту Скадовськ, тощо. Водночас Ініціатором не було наведено жодних розрахунків та обґрунтувань реалістичності вказаних технічних рішень ⁷⁶ .			через відсутність фінансової моделі		можливості реконструкції об'єктів портової інфраструктури в рамках реалізації Проекту.
	Операційні ризики						
14.	Загальний ризик перевищення капітальних витрат приватного/державного партнера за Проектом	Перевищення приватним партнером капітальних витрат, передбачених за Проектом може призвести до відтермінування	Високий	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ПП	Проведення детального технічного аналізу з метою визначення обсягу капітальних інвестицій, що необхідні в рамках

⁷⁵ ТЕО, стор. 239

⁷⁶ Для реконструкція під'їзних колій необхідна досить значна територія і існує досить високий ризик того, що це технічне рішення не буде реалізоване через необхідність значного радіусу розвороту під'їзних колій. Щодо доведення глибин біля причалу №3 Скадовського порту до 8 метрів, варто відзначити, що паспортні глибини причалу складають 4,5 м. і для поглиблення операційної акваторії біля причалу необхідно провести його капітальну реконструкцію, що жодним чином не було оцінено Ініціатором під час підготовки ТЕО.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		виконання ним окремих з запланованих для реалізації етапів, а також до погіршення фінансових показників Проекту. Більше того, Ініціатором не було проаналізовано обсяги капітальних витрат АМПУ на днопоглиблення акваторії Скадовського порту з 6 до 8 метрів, що може суттєво вплинути на бюджетну ефективність проекту ⁷⁷ .					реалізації Проекту. Вибір в ході процедури відбору приватного партнера із досвідом реалізації подібних проектів.
15.	Загальний ризик перевищення експлуатаційних витрат приватного партнера під час реалізації Проекту	Фінансові показники Проекту є чутливими до зміни експлуатаційних (операційних) витрат за Проектом. Їх підвищення може негативно відбитися на результатах Проекту	Середній	Середній	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ПП	Зміна основних параметрів проекту, таким чином щоб незначна зміна експлуатаційних витрат не могла серйозно вплинути на його окупність.

⁷⁷ ТЕО, стор. 252-253

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
							Проведення значної модернізації та механізації портів.
	Фінансові та ринкові						
16.	Недостатній попит, що призведе до відтермінування інвестиційних зобов'язань приватного партнера	Порівняно низьке завантаження нових потужностей внаслідок зниження динаміки розвитку попиту на морські перевезення з боку власників вантажу. Факторами, що негативно впливають на попит можуть бути зниження внутрішнього попиту на сировину через погіршення загальноекономічної ситуації в Україні, зміну балансу попиту та пропозиції на сировину на світових ринках. За результатами розрахунків Ініціатора, ⁷⁸	Середній	Середній	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ПП	Посилення конкурентної позиції поту на ринку портових послуг та забезпечення його завантаження не тільки за рахунок зростання вантажопотоку, а й за рахунок перерозподілу вантажопотоку на його користь внаслідок високої ефективності і привабливості для клієнтів. Часткова відмова від запропонованого Ініціатором

⁷⁸ Сторінка 324 ТЕО.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		<p>Проект є дуже чутливий до обсягів вантажопереробки чи рівня цін на портові послуги. В разі зменшення обсягів вантажопереробки чи рівня цін на портові послуги до 3% порівняно з очікуваннями Ініціатора дисконтований період його окупності виходить за межі 50 років.</p>					<p>принципу «інвестицій, орієнтованих на події».</p>
17.	Висока конкуренція	<p>Посилення конкуренції в сегменті портової обробки вантажів у Чорноморському басейні і погіршення конкурентної позиції порту.</p>	Середній	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ПП	<p>Розвиток сучасних потужностей порту, які дозволять суттєво знизити витрати клієнтів. Досягнення високого рівня обслуговування, як чинника залучення вантажопотоку. Розвиток</p>

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
							довгострокових відносин із ключовими вантажовласниками.
18.	Неконкурентні тарифи на залізничні перевезення	Тарифи на залізничні перевезення є частиною «наскрізного тарифу» при транзиті вантажу. Неконкурентні тарифи «Укрзалізниці» можуть негативно відбитися на привабливості транзиту через територію України і погіршити показники вантажопотоку.	Середній	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП-ПП	Досягнення високого рівня ефективності із метою зниження тимчасових і прямих й фінансових витрат клієнтів. Запровадження економічно-обґрунтованого механізму регулювання тарифів на залізничні перевезення.
19.	Девальвація національної валюти	Девальвація (або ревальвація) національної валюти може позначитися як на операціях порту (вартість обслуговування	Середній	Середній	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ПП	Підвищення відсотку доходів у вільноконвертованих валютах шляхом збільшення долі експортних та транзитних

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		кредитів, розмір доходів від діяльності), так і на обсягах вантажопотоку (імпорту, експорту)					вантажів.
20.	Збільшення вартості залученого та власного капіталу	Зростання вартості залученого та/або власного капіталу змінить вартість капіталу (WACC), що у свою чергу негативно вплине на інвестиційну привабливість Проекту (його чисту приведену вартість).	Середній	Середній	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ПП	Проведення попередніх переговорів з комерційними банками та МФО на предмет умов фінансування Проекту.
21.	Негативний фінансовий вплив на державний бюджет України	Ініціатор зазначає, що після передачі причалів за договором, укладеним в рамках ДПП, приватний партнер не сплачуватиме тариф на спецпослугу з доступу до причалу ⁷⁹ . Водночас, Ініціатор не наводить	Високий	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП	На етапі підготовки ТЕО необхідно детально дослідити фінансовий вплив Проекту на державний та місцевий бюджети. Окрім того, необхідно проаналізувати

⁷⁹ ТЕО, стор. 209.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		жодних розрахунків, які б свідчили про вплив даного фактору на дохідну частину державного бюджету ⁸⁰ . Те ж стосується зменшення надходжень ДП «АМПУ» від причального збору, після передачі причалу приватному партнеру, а також затрат ДП «АМПУ» в рамках реалізації Проекту.					вплив на державний та місцеві бюджети витрат, що будуть здійснюватися ДП «АМПУ» з метою реалізації Проекту.
	Політичні						
22.	Встановлення ставок на портові збори у розмірі, що не відповідає економічно обґрунтованим витратам	Зниження рентабельності господарської діяльності приватного партнера внаслідок встановлення Міністерством	Середній	Середній	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП	Затвердження нової методики сплати портових зборів повинна сприяти встановленню економічно

⁸⁰ Оскільки спецпослугу за доступ до причалу отримує ДП «АМПУ», яке відповідно до положень Постанови КМУ «Про затвердження Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями» від 23 лютого 2011 р. № 138, сплачує 50% чистого прибутку до державного бюджету, зменшення доходів ДП «АМПУ» на пряму впливає на зменшення надходжень до державного бюджету України.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		інфраструктури ставок портових зборів, що не відповідають економічно обґрунтованим витратам ДП "АМПУ".					обґрунтованих ставок портових зборів.
23.	Націоналізація, реквізиція, конфіскація або інше примусове відчуження майна приватного партнера	Можливе повернення Об'єкту ДПП під повний державний контроль.	Низький	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП	Законодавство у сфері ДПП передбачає гарантії приватному партнеру від подібних ризиків. Для нівелювання цього ризику такі гарантії мають бути відображені у договорі, укладеному в рамках ДПП.
	Соціальні						
24.	Зниження ефективності унаслідок надлишку персоналу	Як наслідок зростання ефективності, можливе зниження потреби в персоналі і виникнення необхідності	Високий	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової	ПП	Оскільки Ініціатором не передбачається звільнення персоналу портів, це

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		перекваліфікації та інших способів підтримки зайнятості штату.			моделі		<p>може призвести до суттєвого зниження фінансових показників Проекту.</p> <p>Для цілей реалізації Проекту, приватний партнер повинен запропонувати прийнятні для трудового колективу підприємств та профспілкових організацій шляхи оптимізації персоналу (перекваліфікація, виплата грошової допомоги при виході на пенсію чи звільненні за власним бажанням, тощо).</p>
	Екологічні						
25.	Посилення	Збільшення кількості	Середній	Середній	Неможливо	ПП	Приватний партнер

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
	забруднення і перевищення нормативів	<p>заходів кораблів у порт означає більшу поточну кількість викидів в морську акваторію і повітря в районі порту. Крім того, збільшення обсягів перевалки означає більше розпорошення вантажів при зберіганні і перевантаженні. При збільшенні обсягів перевантаження повинна зберігатися діюча концентрація забруднюючих речовин, встановлена нормативами. Перевищення цих нормативів може означати необхідність отримання додаткових дозволів, що потенційно може лімітувати обсяги перевалки.</p>			оцінити через відсутність фінансової моделі		<p>повинен провести детальну оцінку впливу проекту на навколишнє природне середовище на етапі його реалізації. На етапі ТЕО, повинен бути проведений аналіз основних факторів, що можуть вплинути на навколишнє природне середовище.</p>

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
26.	Аварії та надзвичайні ситуації	<p>Внаслідок людського або техногенного чинника, аварії можуть бути пов'язані із:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Суднами: розлив палива, пожежа, невірна постановка на причал; • Вантажами: потенційна вибухо- і пожежонебезпечність, потрапляння у воду; • Обладнанням: пожежа, пошкодження газо- і електромереж, вихід з ладу вантажної техніки; <p>Можуть означати значне забруднення, зважаючи на масштаби і потенційну небезпеку вантажів, з якими працює порт. Перевищення нормативів по викидах</p>	Середній	Середній	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ПП	<p>Приватний партнер повинен провести детальну оцінку впливу проекту на навколишнє природне середовище на етапі його реалізації. На етапі ТЕО, повинен бути проведений аналіз основних факторів, що можуть вплинути на навколишнє природне середовище.</p>

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		може призвести до тимчасової зупинки підприємства.					
	Інші ризики						
27.	Виникнення форс-мажорних обставин, ускладнення або неможливість виконання зобов'язань передбачених угодою (воєнний або надзвичайний стан, стихійні лиха, епідемії, тощо).	Сторони договору, укладеного в рамках ДПП, можуть не виконати свої зобов'язання за договором, укладеним в рамках ДПП, у випадку виникнення форс-мажорних обставин	Низький	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП-ПП	Сторони договору, укладеного в рамках ДПП, повинні бути звільнені від відповідальності за невиконання або несвоєчасне виконання будь-якого зобов'язання за договором, в тій частині, в якій таке зобов'язання не виконане внаслідок виникнення форс-мажорних обставин, підтверджений у встановленому порядку.
28.	Випадкове знищення майна або його частини	Випадкове знищення майна або його частини може призвести до	Низький	Середній	Неможливо оцінити через	ПП	Страховання об'єктів, що є Об'єктом ДПП.

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		виникнення збитків, упущеної вигоди і витрат на відтворення знищеного або пошкодженого майна з боку приватного партнера			відсутність фінансової моделі		
29.	Дострокове розірвання договору однією із сторін	Дострокове розірвання договору однією зі сторін може призвести до збитків іншої сторони при реалізації Проекту	Низький	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП-ПП	Всі випадки, відповідно до яких є можливим розірвання договору, укладеного в рамках ДПП, однією з сторін договору, мають бути визначені в такому договорі. Для кожного такого випадку має бути передбачена відповідна компенсація, що підлягає виплаті стороною за ініціативою (або

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
							внаслідок провини) якої розірвано договір.
30.	Несвоєчасне або не в повному обсязі виконання своїх зобов'язань зі сторони державного або приватного партнера	Несвоєчасне або не в повному обсязі виконання своїх зобов'язань зі сторони державного або приватного партнера може призвести до збитків іншої сторони при реалізації Проекту.	Середній	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП-ПП	Договір, укладений в рамках ДПП повинен передбачати застосування штрафних санкцій за невиконання сторонами їх зобов'язань за договором.
31.	Схвалення рішення про будівництво нового порту у Херсонській області	В ЗМІ з'явилася інформація щодо планів будівництва у Білозерському районі Херсонської області нового порту «Водні ворота України» (виступ голови Херсонської облдержадміністрації). В разі схвалення такого рішення інші порти Херсонської області	Низький	Високий	Неможливо оцінити через відсутність фінансової моделі	ДП	В договорі, укладеному в рамках ДПП, повинно бути зазначено про ексклюзивне право приватного партнера на реалізацію Проекту, в зв'язку з чим державний партнер повинен взяти не себе зобов'язання не

№	Категорія і підкатегорія ризику	Опис ризику	Імовірність ризику	Рівень впливу	Внесок у фінансову модель	Прогнозований розподіл ризику	Заходи з управління ризиком
		втраять свою привабливість, а новий порт теж не зможе забезпечити належну ефективність.					відкривати протягом певного часу нових портів в Херсонській області, які б були прямими конкурентами Херсонському та Скадовському морським портам.

Узагальнений висновок стосовно доцільності або недоцільності прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства

Міністерство інфраструктури України підтримує залучення інвестицій у розвиток Херсонського та Скадовського морських торговельних портів, зокрема, шляхом здійснення ДПП.

Водночас, за результатами проведення аналізу ефективності запропонованого Ініціатором Проекту, було виявлено ряд недоліків та ризиків, що обумовлюють висновок про недоцільність здійснення ДПП на умовах, запропонованих Ініціатором.

Вищевикладене підтверджується наступним.

Невідповідність відомостей, наведених у пропозиції, нормам законодавства.

1. Передача деяких залізничних під'їзних шляхів, що є об'єктами портової інфраструктури загального користування приватному партнеру було б грубим порушенням принципів організації функціонування та розвитку морських портів, що закріплені в статті 4 Закону України «Про морські порти України», зокрема, принципу рівності прав усіх суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у морському порту та недопущення дискримінації у доступі до об'єктів портової інфраструктури загального користування.

Закон України «Про морські порти України» не передбачає можливості передачі приватному партнеру стратегічних об'єктів портової інфраструктури на підставі змішаного договору.

2. Причали не можуть бути передані приватному партнеру на основі змішаного договору, оскільки чинним законодавством передбачено тільки чотири правові підстави користування приватним партнером причалом, що знаходиться на балансі ДП «АМПУ» – оренда, концесія, спільна діяльність та укладення договір про надання спецпослуги на доступ до причалу. При цьому, плата за доступ не підлягає сплаті тільки у випадку передачі причалу в оренду, концесію або спільну діяльність.

3. Відповідно до положень частин четвертої та п'ятої статті 3 Закону України «Про концесії», об'єктами права державної власності, які надаються у концесію, є майно підприємств, які є цілісними майновими комплексами або системою цілісних майнових комплексів (далі - ЦМК), що забезпечують комплексне надання послуг у сфері експлуатації морських портів та їх інфраструктури.

Таким чином, Закон України «Про концесії» визначає об'єктом концесії не саме підприємство як юридичну особу, а майно підприємств, яке складає ЦМК, що забезпечує вироблення (створення) відповідної продукції (послуг) у сфері експлуатації морських портів та їх інфраструктури. Отже, об'єктом концесії може бути як один ЦМК, так і кілька ЦМК за рішенням концесіодавця.

Отже, Мінінфраструктури під час підготовки до проведення концесійного конкурсу, вправі встановити, що об'єктом концесії виступатиме кілька ЦМК,

що складається з майна кількох державних підприємств.

4. Концесія є однією з форм ДПП, і на неї поширюється положення Закону України «Про державно-приватне партнерство» з урахуванням особливостей передбачених частиною третьою статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство».

Таким чином, положення Закону України «Про державно-приватне партнерство» щодо можливості участі на стороні державного партнера державних підприємств поширюється на концесію, як одну з форм державно-приватного партнерства.

5. Ініціатор Проекту пропонує включити до об'єкту ДПП, об'єкт незавершеного будівництва – причал № 1а Скадовського морського порту⁸¹. Водночас, враховуючи положення частини другої статті 7 Закону України «Про державно-приватне партнерство», відповідно до якої об'єктом ДПП можуть бути існуючі, зокрема відтворювані (шляхом реконструкції, модернізації, технічного переоснащення) об'єкти, що перебувають у державній або комунальній власності, об'єкти незавершеного будівництва не можуть бути об'єктами ДПП. Більше того, земельна ділянка під цим об'єктом не оформлена, що унеможливило його добудову без вирішення земельного питання.

6. Ні в концептуальній записці, а ні в самому ТЕО Ініціатор не зазначає про те, які саме земельні ділянки будуть необхідні для реалізації Проекту (не вказана площа таких ділянок, кадастрові номери, розпорядники таких земельних ділянок тощо). В той же час, інформація про земельні ділянки є у відкритому доступі та може бути отримана з онлайн-ресурсу публічної кадастрової карти⁸².

Таким чином, Ініціатором не були дотримані вимоги підпункту 1 пункту 6 Порядку проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства, відповідно до положень якого в концептуальній записці повинні бути відображена інформація про наявність земельної ділянки, прав, пов'язаних з нею, та план заходів щодо оформлення прав на таку ділянку.

Передбачені законодавством права та обов'язки державного або приватного партнера, які порушуються в запропонованій формі здійснення державно-приватного партнерства.

1. Як свідчить ТЕО, підготовлене Ініціатором Проекту⁸³, об'єкти, які будуть придбані або створені приватним партнером на виконання договору, укладеного в рамках ДПП, будуть закріплені за приватним партнером на праві власності до дати припинення дії договору.

Водночас, вищевказаний підхід не видається оптимальним та порушує права державного партнера, оскільки може призвести до відчуження активів, що будуть створені, придбані приватним партнером на виконання договору

⁸¹ ТЕО, стор. 252

⁸² <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>

⁸³ ТЕО, стор. 236

укладеного в рамках ДПП задовго до передачі активів в державну власність. Існує досить висока вірогідність того, що за 49 років протягом яких Ініціатор планує реалізовувати Проект, об'єкти що були створені приватним партнером будуть передані у власність іншим особам.

2. Більше того, у разі реєстрації права власності на активи, що будуть створені, придбані приватним партнером на виконання договору, укладеного в рамках ДПП, останній отримає можливість оформити на праві власності земельну ділянку на якій розташовані вказані об'єкти⁸⁴, що фактично призведе до виведення з-під контролю держави земельних ділянок, на яких розміщені активи ДП «ХМТП», ДП «СМТП» та ДП «АМПУ».

3. Держава як власник майна, що входить до Об'єкта ДПП, має право на отримання платежів за користування таким майном, водночас Ініціатор не передбачає жодних платежів на користь державного партнера протягом всього 49-річного строку реалізації Проекту.

Ризики державного партнера, які можуть виникнути у зв'язку з реалізацією проекту на умовах запропонованих Ініціатором та можуть призвести до негативних фінансових наслідків

Під час аналізу ризиків Проекту, було виявлено цілу низку ризиків, які можуть призвести до негативних фінансових наслідків, зокрема:

1. Ризик переходу до третіх осіб права власності на об'єкти ДПП, які будуть придбані або створені приватним партнером;

2. Ризик переходу до приватного партнера права власності на земельні ділянки державної форми власності, на яких будуть розміщені об'єкти ДПП, право власності на які належатиме приватному партнеру;

3. Ризик порушення безперервності роботи ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» у наданні послуг вантажовласникам, у зв'язку з блокуванням контрагентами державних підприємств процесу передачі приватному партнеру прав та зобов'язань державних підприємств, що може призвести до значного погіршення фінансових показників Проекту;

4. Ризик високих затрат ДП «АМПУ» на днопоглиблення та інші роботи, що передбачені в рамках реалізації Проекту та покладені на державного партнера;

5. Ризик високих втрат державного бюджету внаслідок зменшення доходності ДП «АМПУ» (відсутності платежів на користь ДП «АМПУ» за доступ до причалів, зменшення надходжень від причальних зборів), які не компенсуються за рахунок платежів від приватного партнера (аналог концесійного платежу);

⁸⁴ Мова йде про положення частини 1 статті 120 Земельного кодексу України, відповідно до положень якої, у разі набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, що перебувають у власності, користуванні іншої особи, припиняється право власності, право користування земельною ділянкою, на якій розташовані ці об'єкти. До особи, яка набула право власності на жилий будинок, будівлю або споруду, розміщені на земельній ділянці, що перебуває у власності іншої особи, переходить право власності на земельну ділянку або її частину, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення.

6. Ризик втрат державного бюджету внаслідок зникнення такого джерела доходів державного бюджету, як надходження від дивідендів, що сплачуються державі за результатами роботи ДП «ХМТП» та ДП «СМТП»;

7. Ризик недооцінки витрат, що необхідні для реалізацію Проекту, у зв'язку з відсутністю в ТЕО технічного аналізу Проекту, що може призвести до непередбачуваних витрат державного партнера чи ДП «АМПУ» на розвиток суміжної інфраструктури портів. Крім того, у складі витрат Ініціатором не враховано витрати на відновлення причалів, які за пропозицією Ініціатора мають бути включені до складу об'єкту ДПП, витрати на перенавчання персоналу, витрати на орендну плата за користування земельними ділянками, якими користуватиметься приватний партнер з метою реалізації Проект.

Негативні соціально-економічні та/або екологічні результати, до яких може призвести реалізація проекту, виявлені за результатами проведення аналізу ефективності.

Чисельність нових робочих місць у порту (300 нових робочих місць) складає 0,1% від загальної чисельності населення міст Херсон та Скадовськ, та враховуючи відсутність ґрунтового дослідження щодо впливу розвитку порту на зайнятість в регіоні, а також з огляду на тривалий термін (49 років) реалізації Проекту, соціальний ефект від такого збільшення зайнятості не можна вважати вирішальним фактором ефективності Проекту.

При визначенні цільової середньої продуктивності праці Ініціатор посилається на досвід проекту, реалізованого у порту Буенос-Айреса (Аргентина), за даними 1996 року,⁸⁵ без обґрунтування причин обрання саме цього проекту. Таким чином, Ініціатор посилається на показники ефективності, вік яких складає більше 20 років, та не враховує сучасні тенденції з автоматизації та підвищення продуктивності праці, що спонукатиме до зменшення кількості персоналу для підвищення ефективності операційної діяльності на термін більше ніж 70 років.

У пропозиції відсутні відомості, щодо кількості працівників, що потребуватимуть навчання та вартості таких заходів, а також кількості працівників, які можуть бути переведені на інші робочі місця Ініціатором. Також відсутня інформація щодо умов переведення працівників на інші види робіт, відповідності їх рівня кваліфікації, заробітної плати та інше.

У пропозиції не зазначено відомостей щодо збереження соціальних гарантій працівників у межах чинних Колективних договорів і Галузевої угоди, відповідно до умов яких частка виплат в складі середньої заробітної плати працівників складає 30-50% (преміювання працівників, встановлення доплат і надбавок тощо). У разі відмови від соціальних гарантій за Колективним договором зменшення рівня заробітної плати може скласти щонайменше 30%.

Ініціатором не уточнюється, який саме екологічний вплив матиме діяльність з перевалки пропонованих Ініціатором вантажів, зокрема таких

⁸⁵ ТЕО, стор. 52

вантажів, як хімічні добрива. Також, Ініціатором не зазначено, які саме технології будуть застосовуватись для зменшення негативного впливу на навколишнє середовище та суміжні з портом житлові райони міста Херсона, що створює певні обмеження для діяльності порту.

Слід звернути увагу на те, що проектні рішення будівель і споруд для зберігання мінеральних добрив повинні бути погоджені з органами державного санітарного нагляду.

Згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.1996 р. № 173 «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» для промислових підприємств та інших об'єктів, що є джерелами шкідливого впливу на навколишнє середовище, залежно від виду діяльності, встановлюється нормативна санітарно-захисна зона на підставі санітарної класифікації.

Санітарно-захисна зона (далі – СЗЗ) є обов'язковим елементом кожного об'єкта, що є джерелом впливу на навколишнє середовище та здоров'я людини. СЗЗ відокремлює промислову територію від житлової забудови, зони відпочинку, ландшафтно-рекреаційної зони, курорту з обов'язковим позначенням кордонів особливої території.

Будівництво терміналу рідких хімічних мінеральних добрив є джерелом забруднення атмосферного повітря шкідливими викидами.

Слід також зауважити, земельна ділянка, де планується розміщення терміналу, перебуває у безпосередній близькості до житлової забудови.

Межі земельних ділянок, що надані у користування ДП «Херсонський МТП» на Дніпровському лівобережжі (м. Херсон), межують з територією національного природного парку «Нижньодніпровський». Отже, під час реконструкції та/або будівництва будь-яких об'єктів на такій території звіт з оцінки впливу планованої господарської діяльності на довкілля повинен отримати висновок уповноваженого територіального органу відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

Остаточний висновок щодо оцінки впливу Проекту на стан навколишнього природного середовища має надати центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки.

Крім того, варто зауважити, що оцінка соціального та екологічного впливу (ESIA) є обов'язковою вимогою міжнародних фінансових організацій перед фінансуванням проектів. Таким чином, у разі зацікавленості Ініціатора у залученні кредитних коштів від міжнародних фінансових організацій, така оцінка є обов'язковою⁸⁶.

Наявність іншого альтернативного механізму реалізації проекту, який є більш ефективним, ніж залучення приватного партнера на умовах запропонованих Ініціатором.

⁸⁶ <http://www.ebrd.com/downloads/procurement/concess.pdf>

Під час проведення аналізу альтернативних способів реалізації Проекту, Ініціатором було допущено ряд помилок, що негативно впливає на обґрунтованість його висновків, зокрема:

1. Під час порівняння капітальних інвестицій державного бюджету Ініціатором не взято до уваги запропонований термін інвестиційної фази Проекту, що складає 13 років та зменшує необхідні щорічні інвестиційні витрати. Також, варто звернути увагу, що показник капітальних інвестицій, з яким Ініціатор порівнює обсяги необхідних інвестицій у Проект, не враховує капітальні інвестиції, що здійснюються державними підприємствами.

2. Під час порівняння розміру необхідних капітальних інвестицій з фінансовими результатами, Ініціатором порівнюється загальний розмір інвестиційних витрат Проекту з фінансовими результатами діяльності відповідних державних підприємств за один рік, що також не враховує тривалість інвестиційної фази.

3. Ініціатором зазначається, що у разі залучення кредитних коштів комерційних банків виникає серйозний ризик втрати підприємством (і державою) заставного майна (або його частини)⁸⁷. Однак, державне майно, що перебуває на балансі ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» не підлягає приватизації, а отже не може бути предметом застави та бути відчужене. У той же час, слід зазначити, що Ініціатором пропонується залишати новостворені об'єкти інфраструктури у рамках Проекту у власності приватного партнера з метою, у тому числі, залучення кредитних коштів під заставні гарантії. У такому випадку, для держави виникає значний ризик втрати майна, що має бути передано державному партнеру після закінчення дії договору ДПП.

4. Ініціатором не було проаналізовано альтернативні проекти ДПП, що ініційовані Міністерством інфраструктури України у рамках розвитку галузі морських портів України.

Наявність інших недоліків та помилок, що були виявлені під час проведення аналізу ефективності

1. Підхід Ініціатора до аналізу портової галузі України та ринку перевалки вантажів в Україні містить ряд суттєвих недоліків, які впливають на обґрунтованість припущень та висновків, зроблених Ініціатором, зокрема:

– При дослідженні обсягів вантажообігу у портах України, зокрема, у Херсонському та Скадовському морських портах, Ініціатором використовувались статистичні дані ДП «Адміністрації морських портів України», як включають дані щодо діяльності, в тому числі, приватних стивідорних компаній, що ведуть діяльність у акваторії порту. Таким чином, проаналізована статистика не дає змоги зробити висновки щодо ефективності використання державного майна, яке перебуває на балансі ДП «ХМТП» та ДП «СМТП» та може бути об'єктом ДПП, а також конкурентних позицій цих державних стивідорних компаній, як на ринку стивідорних послуг загалом, так і

⁸⁷ТЕО, стор. 303

у рамках регіону у порівнянні з найближчими терміналами, що знаходяться у акваторії порту та створюють найбільшу конкуренцію державним стивідорним компаніям.

– Ініціатором зроблено висновок, що за умови проведення активної маркетингової та логістичної політики, зазначені Херсонський та Скадовський морські порти мають перспективи значно збільшити обсяги перевалки вантажів. Однак, у пропозиції не було проведено дослідження щодо найближчих терміналів-конкурентів, а також взаємної конкуренції між Херсонським та Скадовським морськими портами. Відсутні прогнози щодо обсягів вантажів відповідних груп, які будуть перевалюватися у регіоні у довгостроковій перспективі.

– У наданих документах відсутній аналіз стратегічних планів розвитку терміналів, що є основними конкурентами об'єктів ДПП, як у рамках акваторії порту, так і в рамках портового комплексу України загалом. Ініціатором не надано даних щодо можливого впливу планів розвитку терміналів-конкурентів на вантажопотоки у Херсонській області.

– Ініціатором не проаналізовано основні логістичні ланцюги поставок товарів через порти України, що могли вказати на конкурентні переваги об'єктів ДПП щодо перевалки окремих видів вантажів, у тому числі:

– географічне походження вантажів, що перевалюються через морські порти України;

– ринки збуту основних видів вантажів, що транспортуються через морські порти та рівень попиту на такі вантажі на цих ринках;

– транспорт (автомобільний, залізничний чи річковий), що використовується для доставки окремих видів вантажів до конкретних портів України;

– логістичні витрати на доставку таких вантажів до Херсонського та Скадовського морських портів у порівнянні з іншими портами;

– можливості забезпечення транспортування відповідних вантажів на ринки збуту, враховуючи обмеження щодо глибин та розміру суден, що можуть обслуговуватися Херсонським та Скадовським морськими портами.

– Ініціатором зазначається необхідність підвищення спеціалізації портів України для підвищення ефективності використання активів. Водночас, Скадовський морський порт має високий рівень спеціалізації та низьку ефективність. Ініціатором не була описана методика аналізу залежності ефективності діяльності портів від рівня їх спеціалізації чи диверсифікації, тому з наданих документів неможливо зробити висновок щодо кореляції відповідних показників.

– Ініціатором не вказано, як саме пропонується залучити додаткові обсяги вантажів для переробки в портах, долучити об'єкти Проекту до міжнародних транспортних коридорів та збільшити транзитні перевезення.

– Ініціатором визначено хімічні добрива в якості перспективних вантажів для Херсонського морського порту. Разом з тим, Ініціатором не наведено ґрунтовних даних щодо джерел походження та ринків збуту вказаних вантажів, які можуть перевалюватися портом, а також економічної доцільності для

вантажовласників перевалювати такі вантажі у Херсонському морському порту та причини зменшення обсягів перевалки таких вантажів у порту.

– Розвиток поромних перевезень у Скадовському морському порту окреслено як перспективний напрямок розвитку порту. Однак, Ініціатором не було досліджено поточну ситуацію на ринку поромних перевезень, зокрема щодо недозавантаженості існуючих поромних комплексів в Україні, недостатній кількості флоту та інших проблем галузі.

2. Ініціатором не надано підтверджуючих документів, або посилань на результати ґрунтовних досліджень фінансового ринку щодо рівня кредитних ставок для проектів подібних запропонованому. Крім того, Ініціатором не проаналізовано базові вимоги міжнародних фінансових організацій, зокрема щодо необхідності проведення оцінки соціально-екологічного впливу Проекту за міжнародними стандартами проектів, що фінансуються такими організаціями.

3. Терміни реалізації Проекту, що запропоновані Ініціатором, суперечать загальноприйнятій практиці для подібних проектів та можуть негативно вплинути на результати реалізації Проекту для державного партнера, зокрема:

– Ініціатором зазначається, що загальноприйнятою практикою є додавання 3-5 років до строку окупності проекту при визначенні терміну дії договору ДПП. Однак, за розрахунками Ініціатора строк окупності Проекту за двом базовими сценаріями⁸⁸ (Сценарій 1 та 2) складає від 17,44 та 23,27 років відповідно, тоді як строк договору, що пропонується Ініціатором, складає 49 років. Проведені Ініціатором дослідження свідчать про середню розповсюдженість договорів від 46 до 50 років у світі⁸⁹.

– Слід зазначити, що виходячи з кращих міжнародних практик, тривалість інвестиційного періоду для проектів подібного масштабу складає від 1 до 3 років, що збільшує термін експлуатації об'єкту приватним партнером та підвищує рівень чистих дисконтованих грошових потоків (NPV).

– Ініціатором пропонується здійснювати інвестиції «орієнтуючись на події», однак не уточняється, які наслідки для Проекту буде мати недосягнення показників, зазначених Ініціатором, що може негативно вплинути на терміни реалізації Проекту та його результати.

4. Методика розрахунків Ініціатора має ряд суттєвих недоліків, які значною мірою впливають на результати розрахунків фінансових результатів Проекту та ставить під сумнів висновки, зроблені Ініціатором, зокрема:

– Ініціатором проведено розрахунки у співставних цінах 2017 року, що не враховують рівень інфляції, яка впливає на розміри як доходів, так і витрат.

– Ініціатором не враховано, що доходи стивідорної компанії у значній мірі надходять у вільноконвертованій валюті або прив'язані до неї, тоді як операційні витрати здійснюються у національній валюті. Таким чином, Ініціатором не було враховано ефект від зміни курсу національної валюти.

⁸⁸ТЕО, стор. 278.

⁸⁹ТЕО, стор. 44.

5. Для дисконтування грошових потоків Проекту Ініціатором використовується ставка дисконтування у розмірі 12%, що використовувалась Ініціатором згідно з рекомендаціями Міністерства економічного розвитку і торгівлі України для інвестиційних проектів, що здійснюються за участю держави.

– Однак, варто відмітити, що рекомендації Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, на які посилається Ініціатор, застосовуються для державних інвестиційних проектів (ДІП), які передбачають залучення фінансування з державного бюджету України.

– Загальновизнаною практикою визначення ставки дисконтування для проектів, що реалізуються за рахунок залучення приватних інвестицій, є застосування у якості ставки дисконтування середньозваженої вартості капіталу (WACC). Враховуючи премії за ризик в Україні, ставка дисконтування використана Ініціатором є значно заниженою.

6. Під час розрахунків чистого грошового потоку, Ініціатором не було враховано надходження кредитних коштів, що здійснюються на користь Проекту та за міжнародною практикою враховуються як позитивний грошовий потік приватного інвестора.

8. Також, Ініціатором не було проведено ґрунтовного дослідження економічної доцільності для державного партнера інвестицій у розвиток суміжної інфраструктури, днопоглиблення та іншого.

9. Ініціатором не було розраховано чистий приведений економічний ефект від реалізації проекту (ENPV).

10. Під час прогнозування витрат Ініціатором не було надано частину даних та не враховано витрати, які можуть суттєво вплинути на фінансові результати Проекту, зокрема:

– Ініціатором не надано інформації щодо структури операційних витрат з 31 по 50 роки, та причини значного збільшення таких витрат починаючи з 31 року⁹⁰.

– Ініціатором не зазначено, амортизація яких активів враховується у розрахунках з 30 по 43 роки⁹¹.

– Відсутні розрахунки щодо доходів та витрат на видобуток та торгівлю корисними копалинами, що пропонується Ініціатором в рамках реалізації Проекту.

Пропозиція Міністерства інфраструктури України Ініціатору

Зважаючи на вищевикладене, а також на те, що 27 листопада 2017 року у м. Лондон було підписано угоду між ДІП «АМПУ» та ЄБРР, відповідно до умов якої ЄБРР зобов'язується обрати, залучити, покрити витрати на кваліфікованого консультанта або групу консультантів, які надаватимуть технічну допомогу у підготовці до реалізації концесії, зокрема ДІП «ХМТП», та підготовці рівноправних і прозорих конкурсних процедур для залучення

⁹⁰ТЕО, стор. 391

⁹¹ТЕО, стор. 391

приватних інвесторів до втілення концесійних проектів.

Враховуючи, що нещодавно було обрано консультантів, які працюють над підготовкою техніко-економічного обґрунтування проекту концесії майна ДП «ХМТП».

Мінінфраструктури як уповноважений орган управління та концесіодавець пропонує Ініціатору взяти участь у майбутньому відкритому концесійному конкурсі щодо майна ДП «ХМТП», що буде підготовлений за результатами спільної роботи Мінінфраструктури, ДП «АМПУ», ЄБРР та консультантів.

В. о. Міністра



Ю. ЛАВРЕНІЮК