

№001-1913
19.06.2018

Висновок

за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства для реалізації проекту «Впровадження системи фіксації порушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі у місті Києві»

1. Інформація про проект

Ініціатором пропозиції про здійснення державно-приватного партнерства (далі – ДПП) для реалізації проекту «Впровадження системи фіксації порушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі у місті Києві» (далі – Проект) є товариство з обмеженою відповідальністю «Безпечні дороги України» (код ЄДРПОУ 40820514), зареєстроване в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців 08.09.2016; номер запису: 1 070 102 0000 064921. Місцезнаходження юридичної особи: бульв. Дружби народів, 40-а, м. Київ, 01014.

Мета Проекту полягає у підвищенні безпеки дорожнього руху як складової громадської безпеки в Україні та місті Києві шляхом впровадження системи фіксації порушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі для здійснення оперативного та превентивного реагування на порушення учасниками дорожнього руху Правил дорожнього руху на ділянці або в зоні контролю. В рамках реалізації Проекту передбачається:

створення системи фіксації порушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі (далі – АСФП) у м. Києві, що відповідає сучасним технологічним вимогам до таких систем та включає: апаратний комплекс відеофіксації порушень Правил дорожнього руху (далі – ПДР), центр обробки та зберігання даних відеофіксації порушень ПДР (далі – ЦОЗД) та систему передачі даних;

забезпечення експлуатації АСФП для здійснення фіксації порушень ПДР у автоматичному режимі, зокрема щодо додержання встановлених режимів швидкості руху транспортних засобів протягом усього часу реалізації Проекту, а саме: відеофіксації порушень технічними засобами АСФП, їх сервісного та технічного обслуговування; управління зв'язком у межах АСФП; передачі інформації про зафіксовані порушення ПДР до ЦОЗД для її первинної обробки й збереження, а також передачі Національній поліції України для використання у процесі контролю за порушенням ПДР шляхом накладення адміністративних стягнень за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

Об'єктом ДПП є система фіксації порушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі у м. Києві. Відповідно до законодавства АСФП як створюваний (придбаний) об'єкт у результаті виконання договору, укладеного в рамках ДПП, протягом його дії належатиме приватному партнерові на праві власності. Об'єкти, що входять до складу АСФП, не може бути без згоди державного партнера передано в заставу,

спільну діяльність, лізинг, оренду та інше користування або володіння. По завершенню терміну дії договору, укладеного в рамках ДПП, АСФП приватний партнер має передати державному партнерові в порядку та строки, визначені договором.

Реалізація Проекту не пов'язана з набуттям приватним партнером прав на будь-які земельні ділянки. Це зумовлено тим, що технічні засоби АСФП мають розміщуватися у межах смуги відведення автомобільних доріг на існуючих конструкціях, що не потребує відведення земельних ділянок.

Необхідність реалізації Проекту зумовлена великою кількістю дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП) та постраждалих від них у місті Києві (кількість ДТП за 2016 рік становила 27,7 % загальної кількості ДТП в Україні), що призводить до негативних психологічних, соціальних, фінансових та економічних наслідків, знижує якість життя мешканців, зменшує привабливість міста для туризму та розвитку бізнесу, гальмує економічний розвиток.

Реалізація цього Проекту дасть змогу розв'язати такі проблеми: незадовільний стан забезпечення безпеки дорожнього руху в місті Києві; низький рівень дисципліни учасників дорожнього руху; невідповідність швидкісних режимів та надмірна швидкість руху автомобілів у місті, що призводить до численних ДТП з тяжкими наслідками; значні соціальні та економічні втрати внаслідок травмування і смертності від ДТП; суттєвий вплив високого рівня небезпеки на дорогах на інвестиційну привабливість міста.

Реалізація Проекту сприятиме виконанню Україною рекомендацій резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 02.03.2010 № 64/255 «Підвищення безпеки дорожнього руху в усьому світі» та Глобального плану здійснення Десятиліття дій із забезпечення безпеки дорожнього руху на 2011–2020 роки, затвердженому на її виконання, а також досягненню Цілей сталого розвитку до 2030 року.

Правові рамки для ініціювання Проекту закладено у Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року (далі – Стратегія-2020), схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 № 481-р, та Концепції «КИЇВ СМАРТ СІТІ 2020», затвердженій рішенням Київської міської ради від 21.11.2017 № 500/3507. Першим документом наголошено на вдосконаленні контролю за перевищенням швидкості транспортними засобами в період до 2020 року й зокрема передбачено розроблення системи контролю швидкості та забезпечення функціонування системи автоматичної фіксації порушень ПДР, а також посилення ролі органів місцевого самоврядування в забезпеченні системи безпеки дорожнього руху. Другим документом визначено завдання щодо створення: інтелектуальних технологій відеоспостереження, моніторингу інфраструктури міста, системи великих даних для забезпечення ефективного управління; інтелектуальних засобів відеоаналітики для підвищення ефективності діяльності поліції, скорочення часу реагування на виклики, створення підрозділів муніципальної поліції для забезпечення правопорядку в місті, системи автоматизованої фото-, відеофіксації порушень ПДР з метою

підвищення транспортної безпеки, від яких залежать життя та загальна безпека киян.

Таким чином, мета і завдання Проекту не лише повністю відповідають державній політиці у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а і є одними з важливих завдань Стратегії-2020 та Концепції «КИЇВ СМАРТ СІТІ 2020».

Проект відповідає вимогам Закону України «Про державно-приватне партнерство»: передбачає створення об'єкта ДПП – системи фіксації порушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі в Україні з подальшою її експлуатацією приватним партнером; має довготривалий характер; приватному партнерові передаються суттєві ризики; передбачає внесення приватним партнером інвестицій на створення АСФП.

Розрахункова вартість Проекту становить 23,7 млн доларів США в цінах 2017 року.

Період реалізації Проекту (пропонований строк дії договору, укладеного в рамках ДПП) становить 17 років, плановий термін інвестування у створення АСФП в рамках Проекту – 2 роки.

Запропонована структура фінансування Проекту передбачає 100 % фінансування інвестицій за рахунок власного капіталу приватного партнера.

2. Інформація про соціально-економічні та екологічні результати здійснення ДПП

Завдяки реалізації Проекту буде досягнуто таких соціально-економічних результатів:

- зменшення кількості ДТП на дорогах та вулицях міста, зокрема і з тяжкими для здоров'я і життя людини наслідками;

- зменшення смертності і травматизму на дорогах та вулицях міста, що позитивно вплине на стан здоров'я мешканців, комфортність проживання та безпечність пересування, привабливість міста для туризму та ведення бізнесу, посилення транзитного потенціалу держави;

- створення умов для підвищення рівня культури керування транспортними засобами відповідно до цивілізаційних норм і підходів;

- зменшення суспільних втрат від наслідків ДТП: прямих – з відшкодування шкоди, заподіяної життю та здоров'ю громадян, а також ремонту доріг і транспортних засобів; непрямих (потенційних) – пов'язаних з недоотриманими валовим регіональним продуктом та податками внаслідок непрацездатності чи смерті громадян, що потрапили в ДТП;

- зменшення втрат домашніх господарств за рахунок смерті або каліцтва членів сім'ї, які потрапили в ДТП, поліпшення психологічного стану в суспільстві;

- створення орієнтовно близько 170 нових робочих місць, що сприятиме вирішенню завдання підвищення зайнятості населення міста;

- виключення людського чинника під час виявлення фактів порушення ПДР та зменшення кількості конфліктних ситуацій, випадків хабарництва і зловживань посадовими повноваженнями;

посилення бюджетної спроможності місцевого бюджету за рахунок сплати податків від діяльності у рамках Проекту, які може бути використано на збільшення обсягу бюджетних видатків соціального характеру та реалізацію нових соціальних проектів.

Крім зазначеного, реалізація Проекту на умовах ДПП стане важливим кроком до встановлення прозорих, довгострокових та стабільних правил взаємовідносин місцевої влади і приватного бізнесу у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на автомобільних дорогах України в інтересах як громади, так і приватного бізнесу, що підвищить привабливість країни для іноземних інвестицій та сприятиме створенню нових робочих місць.

Проект має високу бюджетну ефективність. За результатами його реалізації прогнозується значний обсяг податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів. За попередніми оцінками за перші десять років реалізації Проекту:

до державного бюджету буде спрямовано надходжень обсягом 5366 млн грн (з урахуванням 4206 млн грн додаткових надходжень від сплати штрафів). Штрафи (їх частина) після внесення змін до законодавства відповідно до Стратегії-2020 будуть надходити до бюджету міста Києва;

до бюджету міста Києва буде спрямовано надходжень обсягом 120 млн грн, а після внесення змін до законодавства відповідно до Стратегії-2020 до цієї суми додасться також частина надходжень від сплати штрафів за порушення ПДР на дорогах та вулицях міста, зафіксованих в автоматичному режимі;

до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування буде спрямовано платежів обсягом близько 36 млн грн.

Після внесення змін до законодавства, передбачених Стратегією-2020, значна частина цих коштів буде надходити до бюджету міста Києва.

Світовий досвід довів, що впровадження АСФП сприяє зменшенню середньої швидкості транспортних засобів у країні загалом та особливо на територіях міст та інших населених пунктів. Результатом цього є зменшення викидів CO₂ від транспортних засобів та зниження шуму, що створює більш комфортні умови проживання для людей та забезпечує підґрунтя для збереження біорізноманітності. Отже, реалізація Проекту не спричинить негативного впливу на довкілля та людину. Водночас Проект позитивно впливатиме на навколишнє середовище. Проект не потребує проведення екологічної експертизи.

3. Відомості про фактори підвищення ефективності реалізації проекту у формі ДПП порівняно з іншими механізмами

Проведений у Техніко-економічному обґрунтуванні здійснення ДПП для реалізації Проекту (далі – ТЕО) аналіз можливих варіантів реалізації пропонованого Проекту (за рахунок коштів місцевого бюджету, запозичень від комерційних банків та міжнародних фінансових організацій (далі – МФО)) свідчить про те, що за умов відсутності стійкого економічного зростання,

високого рівня соціального навантаження на місцевий бюджет та рівня місцевого боргу, а також високої вартості кредитних коштів найбільш ефективним для міста є варіант залучення інвестицій приватного партнера, який має власний інтерес у впровадженні системи фіксації порушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі у місті Києві на умовах ДПП.

На користь вибору для реалізації Проекту моделі ДПП також свідчить те, що в разі його фінансування за рахунок коштів місцевого бюджету або кредитів МФО витрати державного партнера на створення АСФП мають розпочатися ще до того, як з'являться вигоди (додаткові бюджетні надходження) від упровадження такої системи (податкові надходження, що генеруватимуться Проектом, та оплата штрафів за порушення ПДР, зафіксованих в автоматичному режимі). Водночас у рамках ДПП відшкодування інвестицій приватному партнеру здійснюватиметься лише після введення системи АСФП (або її окремої компоненти) у промислову експлуатацію та буде залежати від показників результативності діяльності приватного партнера, встановлених укладеним у рамках ДПП договором. Тобто, в цьому випадку плата за доступність на користь приватного партнера здійснюватиметься лише після введення у промислову експлуатацію першої черги АСФП, коли стане відчутним ефект (суспільний, соціальний) від застосування цієї системи. Такий підхід дасть змогу не навантажувати місцевий бюджет додатковими видатками, а навпаки – отримувати для нього позитивний ефект.

Наведені у ТЕО розрахунки свідчать, що реалізація Проекту на умовах ДПП дасть змогу забезпечити в 2018–2020 роках у 2 рази більший обсяг надходжень до бюджету міста Києва, ніж у разі його фінансування за кошти бюджету міста Києва, та в десятки разів більший, ніж якщо це відбуватиметься із залученням коштів МФО. Значно більшими в цьому випадку будуть і надходження до державного бюджету, частина яких після внесення змін до законодавства буде спрямовуватися до місцевого бюджету, а також фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

4. Інформація про ризики здійснення ДПП, зокрема з оцінкою фіскальних наслідків, які можуть виникнути під час здійснення ДПП внаслідок прямих та непрямих зобов'язань державного партнера

У ТЕО виявлено 23 ризики реалізації Проекту, які можуть негативно вплинути на його реалізацію. Найбільшими з них виявилися ризики правового характеру, зокрема: правова невизначеність щодо технічних засобів, які має встановити приватний партнер у рамках Проекту; оцінка відповідності законодавчо регульованих засобів вимірювальної техніки та проведення їх первинної повірки; організація обміну інформацією між ЦОЗД та АСОД (автоматизованою системою обробки даних); наявність правової колізії щодо адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі тощо. Зазначені ризики віднесено до відповідальності державного партнера, оскільки приватний

партнер не може ними управляти. Водночас імовірність настання цих ризиків за умов своєчасного здійснення заходів, передбачених Стратегією-2020, є дуже низькою.

Усі комерційні ризики за Проектом покладено на приватного партнера, який має досвід у створенні та експлуатації технічних засобів для фіксації порушення ПДР в автоматичному режимі. Таким чином, настання цих ризиків є малоімовірним. Окремі ризики, розподілені між державним та приватним партнером, є помірними.

У ТЕО ретельно досліджено можливі фіскальні ризики Проекту, зокрема значне зменшення (на 20 %) кількості зафіксованих технічними засобами порушень, а також рівня оплати нарахованих штрафів за порушення швидкісного режиму порівняно з передбаченими ТЕО. Розрахунки свідчать, що Проект є дуже чутливим до зміни цих факторів. Коливання відповідних показників може призвести до значної втрати доходів від сплати штрафів за порушення ПДР і, як наслідок, недоотримання надходжень до державного бюджету. Разом з тим навіть у разі настання зазначених ризиків обсяг доходів від сплати штрафів є таким, що значно перевищує граничний обсяг доходів приватного партнера та не становить загрози для фіскальної стійкості ані місцевого, ані державного бюджету.

У ТЕО передбачено заходи, які мають здійснювати державний та приватний партнери для запобігання (або пом'якшення) визначеним ризикам, своєчасне виконання яких дасть змогу реалізувати Проект у передбачені ТЕО строки та з додержанням запланованих показників його реалізації.

5. Інформація про потребу в державній підтримці та її форму

Реалізація зазначеного Проекту потребує державної підтримки відповідно до Закону України «Про державно-приватне партнерство» у формі виплати приватному партнерові інших платежів, передбачених договором, укладеним у рамках ДПП, зокрема плати за готовність (доступність) об'єкта ДПП до експлуатації (використання) (далі – плата за доступність).

Плата за доступність буде розраховуватися як відсоток загальної суми штрафних санкцій за порушеннями ПДР, зафіксованими створеною приватним партнером АСФП та валідованими уповноваженим органом державної влади, але не може бути нижчою за мінімальну плату за доступність, яка дає змогу приватному партнерові відшкодувати внесені ним інвестиції, отримати на них дохід (відповідно до ТЕО на рівні 25 % обсягу інвестицій) та експлуатувати АСФП відповідно до вимог законодавства. Розмір відсотка загальної суми штрафних санкцій за порушеннями ПДР, зафіксованими створеною приватним партнером АСФП, а також мінімальної плати за доступність за роками реалізації Проекту має бути встановлено договором, укладеним у рамках ДПП, відповідно до кращої пропозиції учасника конкурсу на здійснення ДПП.

Виплата приватному партнерові плати за доступність має здійснюватися з міського фонду з безпеки руху, який буде створено за рішенням Київської міської ради протягом строку, передбаченого договором, укладеним у рамках

ДПП, але не пізніше створення першої черги АСФП та введення її у промислову експлуатацію (протягом року).

6. Інформація про форму здійснення ДПП

Проект носить комплексний характер та пропонується до реалізації на підставі змішаного договору, який буде містити зокрема елементи договору постачання, включаючи монтаж обладнання, та договору про надання послуг. Використання змішаної форми договору для реалізації Проекту передбачено пунктом 1 статті 5 Закону України «Про державно-приватне партнерство».

Змішаний договір забезпечить можливість найбільш повною мірою врегулювати інтереси усіх сторін, першочергово забезпечивши публічний інтерес, що стане запорукою ефективного виконання договору, встановить справедливий розподіл ризиків, пов'язаних з реалізацією Проекту, між державним та приватним партнерами й з огляду на це є найбільш ефективним вибором як для державного, так і для приватного партнера.

7. Узагальнюючий висновок стосовно доцільності прийняття рішення про здійснення ДПП

За результатами аналізу ефективності пропозиції про здійснення ДПП для реалізації проекту «Впровадження системи фіксації порушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі у м. Києві», поданої ТОВ «Безпечні дороги України» (лист від 25.09.2017 № 13), рекомендувати Київській міській раді згідно з повноваженнями, наданими відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про державно-приватне партнерство» (частина друга статті 4 та частина перша статті 13), підтримати зазначену пропозицію та схвалити рішення про:

визнання сфери забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі такою, де може застосовуватися державно-приватне партнерство щодо об'єктів права комунальної власності територіальної громади міста Києва;

здійснення ДПП для реалізації проекту «Впровадження системи фіксації порушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі у м. Києві».

Запобігання ризикам, що можуть виникнути під час здійснення ДПП для реалізації Проекту, на рівні держави та міста потребує таких заходів:

№	Захід	Учасники	Етап реалізації Проекту, на якому має бути здійснено захід
	1	2	3
1	Розроблення та прийняття Технічного регламенту для засобів фіксації порушень ПДР	Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України	До моменту оголошення конкурсу на здійснення ДПП

2	Створення єдиної бази даних про реєстрацію транспортного засобу	Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України	До початку промислової експлуатації АСФП
3	Застосування адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до вимог Конституційного Суду України	Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Верховна Рада України	До початку промислової експлуатації АСФП
4	Уточнення правового режиму використання транспортних засобів, зареєстрованих за межами України	Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Верховна Рада України	До початку промислової експлуатації АСФП
5	Внесення змін до законодавства щодо скасування системи нарахування штрафних балів за порушення ПДР	Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Верховна Рада України	До початку промислової експлуатації АСФП
6	Створення спеціального фонду з безпеки дорожнього руху в рамках спеціального фонду державного бюджету	Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України	До початку промислової експлуатації АСФП
7	Затвердження державної програми забезпечення безпеки дорожнього руху	Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Кабінет Міністрів України	До початку промислової експлуатації АСФП
8	Затвердження порядку використання бюджетних коштів спеціального фонду з безпеки дорожнього руху	Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Міністерство фінансів України, Кабінет Міністрів України	До початку промислової експлуатації АСФП
9	Створення спеціального фонду з безпеки дорожнього руху в рамках спеціального фонду місцевого бюджету	Київська міська рада	До початку промислової експлуатації АСФП

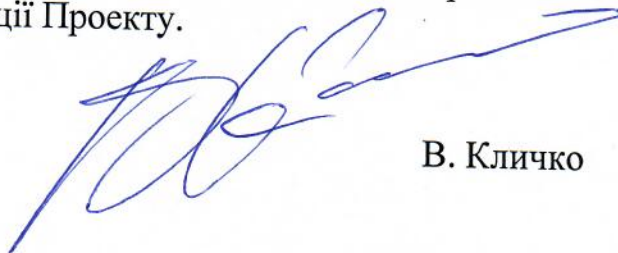
Зважаючи на неможливість Київської міської ради впливати на виконання заходів, передбачених позиціями 1–8, умовами конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП для реалізації Проекту має бути передбачено такі умови:

ризик несвоєчасного отримання коштів, що можуть виникнути, якщо один із зазначених заходів (пункти 2–8) не буде виконано до початку промислової експлуатації АСФП, буде покладено на приватного партнера;

проектом договору, що має укладатися в рамках ДПП, має бути передбачено можливість відтермінування початку внесення приватним партнером інвестицій за Проектом, якщо ймовірність невиконання передбачених позиціями 2–8 заходів буде визнано ним та державним партнером високою.

Крім того, з огляду на те, що відповідальність за безпеку дорожнього руху в Україні та повноваження щодо накладання штрафів за порушення ПДР законодавством покладено на Національну поліцію України, доцільно залучити представників Національної поліції України до складу конкурсної комісії з питань організації та проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП для реалізації Проекту.

Київський міський голова



В. Кличко