

Жовтень 2024

Валерія Іванова

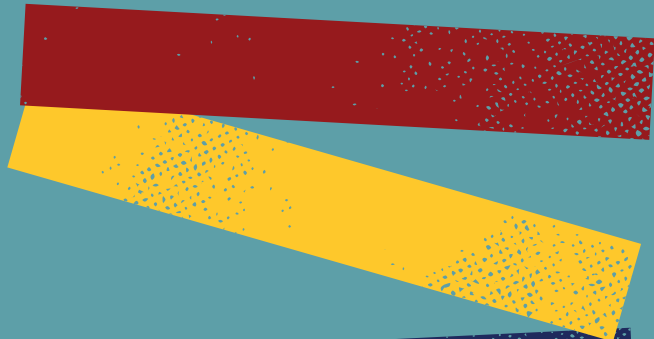


Ціноутворення

при відбудові

України

План підзвітності та прогресу



G | M | F
IDEAS LEADERSHIP HOPE

Серія про
управління планом
Маршалла для
України

Резюме

Україна стикається з величезними викликами у відбудові своєї інфраструктури на тлі триваючої війни з Росією. Загальна вартість реконструкції та відновлення оцінюється у 486 мільярдів доларів США на наступне десятиліття. Необхідність зміни системи ціноутворення в будівництві зростає, оскільки чинна система не відповідає вимогам масштабної реконструкції.

Для забезпечення прозорості та економічної ефективності реконструкції України необхідно швидко впровадити такі важливі реформи:

Впровадження міжнародних методів вимірювання та класифікації в будівництві

Україна повинна інтегрувати міжнародно визнані методи вимірювання та уніфіковані системи класифікації для будівельної галузі, такі як Uniclass і OmniClass, які класифікують будівельні матеріали та види робіт в проєктах. Оскільки ефективне використання уніфікованої системи кодифікації потребує відповідної кваліфікації у її користувачів, до цього процесу повинні бути залучені академічна спільнота та органи акредитації.

Перегляд національних методологій ціноутворення

- Необхідно відкоригувати рівні прибутковості та адміністративні витрати до більш

обґрунтованих показників

- Встановити кращий контроль за якістю баз даних цін, зокрема чіткі процедури збору, обробки та використання інформації про ринкові ціни
- Запровадити методи оцінки вартості для типів реалізації проєктів, таких як Design-Build та EPC за принципом «під ключ»;
- Зобов'язати замовників публікувати одиничні ціни на основні будівельні матеріали, особливо ті, що становлять значну частину загальних витрат.

Впровадження необхідних електронних систем

Розробити інтегровану електронну систему для реєстрації актів виконаних робіт та збору остаточних витрат на будівництво. Це сприятиме порівнянню витрат між проєктами, виявленню аномалій та допоможе запобігти неефективності й корупції. Система повинна встановлювати показники детальних даних про витрати, що дозволить виявляти можливі маніпуляції з цінами. Крім того, необхідно прискорити впровадження технологій інформаційного моделювання будівель (BIM). Такий підхід забезпечить прозорість і підзвітність на всіх етапах реалізації проєкту, надаючи ефективний інструмент для контролю витрат і покращеного управління проєктами.

Розробка плану дій для запобігання надмірній інфляції в державному будівництві

Уряд має створити план для подолання ризиків маніпуляцій цінами, зокрема з боку монопольних постачальників. Це передбачає підвищення прозорості ринку та забезпечення конкурентного ціноутворення на критичні будівельні матеріали з метою запобігання надмірній інфляції та забезпечення економічно ефективного відновлення.

Реформа системи ціноутворення в будівництві України є важливим кроком на шляху до забезпечення ефективної та прозорої реконструкції. Чинна система не має механізмів контролю витрат та запобігання корупції. Впровадження міжнародних стандартів вимірювання разом із запровадженням електронних систем для відстеження витрат на будівництво допоможе оптимізувати виконання проєктів та покращити нагляд. Ці реформи є критично важливими для ефективного використання коштів, що є життєво необхідним для довгострокового відновлення України.

Забезпечення успіху у відновленні України: Важливість конкретних реформ

Російська військова агресія проти України не тільки призвела до численних людських жертв та масштабних руйнувань інфраструктури, знищивши цілі міста й села, але й стала каталізатором глибинних та тривалих геополітичних змін. У відповідь на ці події зростає кількість міжнародних дискусій щодо того, як ефективно організувати відновлення України, яке не лише б відновило зруйновану інфраструктуру, а й заклало основу для довгострокового й сталого розвитку країни.

Станом на початок 2024 року міжнародні партнери України оцінили загальну вартість відновлення та реконструкції на наступне десятиліття у 486 мільярдів доларів США, з яких 155 мільярдів — це прямі збитки від знищення

інфраструктури. Ця цифра продовжує зростати як через тривалі бойові дії, так і через покращення методів збору, аналізу та оцінки збитків.

Дискусії, які припускають, що відновлення України — це майбутній процес, який розпочнеться лише після завершення війни, не відображають реальної ситуації. Відновлення вже триває, оскільки багато українських міст не можуть забезпечити громадян базовими потребами та соціальним захистом. Відсутність належної інфраструктури обмежує доступ населення до основних послуг, таких як освіта та охорона здоров'я. Крім того, Росія продовжує здійснювати авіаудари, які завдали значної шкоди енергетичній інфраструктурі,

неодноразово ставлячи під загрозу стабільне енергопостачання в регіони.

Масштаби руйнувань, необхідність швидкої реалізації проєктів з відновлення життєдіяльності міст в умовах повномасштабної війни та обмежені можливості державних замовників неминуче призведуть до значних перевитрат коштів під час відбудови. Тому Україна має значно прискорити реформування сектору регулювання будівництва, забезпечити належну підготовку державних замовників національних, регіональних та місцевих інфраструктурних проєктів, а також дослідити нові методи управління проєктами, де це доцільно.

У дискусіях про відновлення України часто підкреслюється необхідність прозорості та підзвітності цього процесу, а також нагляду за коштами, виділеними на відбудову. Антикорупційні гарантії є ключовими для партнерів України, які звертають увагу на важливість належного аудиту та моніторингу витрат, а також чітких механізмів звітності.

Однак, незважаючи на комплексний характер необхідних змін, більшість дискусій про те, як ці механізми будуть реалізовані, залишаються абстрактними. Критично важливо не тільки обговорити загальні принципи прозорості, але й визначити конкретні кроки, які мають стати пріоритетними для досягнення успішної реконструкції.

Одним з ключових елементів є реформа системи визначення вартості будівництва, яка має стати прозорою, ефективною та узгодженою з міжнародними стандартами, включаючи міжнародно визнані уніфіковані системи класифікації в будівельній галузі.

Це забезпечить належний контроль за витратами, допоможе зацікавленим сторонам виявляти поширені практики завищення цін і уникати перевитрат, особливо під час реалізації масштабних проєктів реконструкції.

Кошторис витрат — запорука прозорості та успіху відновлення України

У будь-якому будівельному проєкті, незалежно від джерела фінансування, перед початком реалізації визначається кошторисна вартість. У разі проведення конкурсних торгів ця сума стає стартовою ціною тендеру, а під час укладання прямих контрактів вона по суті стає сумою, яку отримає підрядник.

У будівельній галузі очікувана вартість проєкту відображається в так званому «інвестиційному кошторисі», який є частиною проєктної документації і готується професійними кошторисниками. Інвестиційний кошторис охоплює всі ключові компоненти: закупівлю будівельних матеріалів, використання облад-

нання та техніки, заробітну плату робітників, задіяних у проєкті, кошти на технічний нагляд, прибуток підрядника, а також адміністративні та інші витрати. Крім того, вони враховують інфляційні ризики та ризики, пов'язані з реалізацією проєкту. Таким чином, система визначення вартості будівництва та складання проєктно-кошторисної документації, а також контроль за цим процесом стають одними з ключових факторів забезпечення ефективної та прозорої реконструкції інфраструктури України.

Однак, інвестиційний кошторис стає точкою

потенційного корупційного ризику. Змова між особами, відповідальними за розробку кошторису будівництва — державними та приватними суб'єктами — зазвичай закладається і приховується в інвестиційному кошторисі. Особи, які прагнуть незаконного збагачення, зазвичай включають до кошторису завищені ціни. Це робить інвестиційну кошторисну документацію важливим інструментом для виявлення та протидії корупції в будівельному секторі, особливо при реалізації державних проєктів.

Важливість правильного формування інвестиційної вартості проєкту в Україні

Необхідність об'єктивного формування очікуваної вартості будівельних проєктів стає особливо важливою в умовах, подібних до українських. У добре організованих тендерах ринкові механізми зазвичай самі регулюють ціну, знижуючи її до рівня, який відображає реальні витрати на реалізацію проєкту. У конкурентному середовищі цей процес відбувається природньо. Однак в Україні цей механізм послаблюється обмеженими можливостями Антимонопольного комітету виявляти змови між учасниками тендерів і відповідно накладати санкції або блокувати їхню участь у тендерах. До війни Антимонопольний комітет рідко виявляв змови на тендерах, здебільшого через низьку спроможність його підрозділів робити це. Крім того,

навіть до початку конфлікту комітет мав обмежений інструментарій для виявлення узгоджених дій між учасниками тендерів. Ці інструменти були переважно в розпорядженні правоохоронних органів, які надавали комітету відповідну інформацію за результатами своїх розслідувань, але сам комітет не мав таких можливостей.

Крім того, під час воєнного стану законодавство у сфері публічних закупівель дозволяє визначати переможця тендеру та підписувати договір навіть за наявності лише одного учасника, що виключає конкуренцію. Значна кількість закупівель для критично важливих будівельних проєктів, таких як пасивний захист інфраструктури або фортифікаційні споруди, здійснюється за прямими договорами без використання публічної електронної системи закупівель. Це обґрунтовується необхідністю забезпечення конфіденційності та швидкого

реагування на нагальні потреби воєнного часу, особливо після військових дій. Місцеві ради оборони мають право оминати звичайні тривалі процедури електронних торгів і укладати прямі контракти з визначеними підрядниками в обхід загального законодавства про державні закупівлі.

Однак за нормальних умов українська система електронних закупівель ProZorro забезпечує прозорість державних закупівель. Система використовує аукціонний метод, захищений від людського втручання, і забезпечує цілодобовий доступ до даних про закупівлі для всіх громадян, роблячи тендерний процес прозорим і підзвітним.

Ці обставини посилюють потребу в прозорості кошторисної документації. Таким чином, реформування цієї системи є важливим кроком до забезпечення економічної ефективності державних будівельних проєктів. Інфраструктурні проєкти, що фінансуються міжнародними донорами, готуються українськими проєктувальниками; незважаючи на правила закупівель та розрахунків, встановлені міжнародними фінансовими організаціями, вартість проєктів визначається відповідно до українських нормативних документів.

Кроки до прозорості витрат

Очікується, що важлива зміна, яка відбулася в системі кошторисного нормування в Україні, суттєво вплине на прозорість контролю за витратами в проєктах державного будівництва. 19 вересня 2024 року Верховна Рада України ухвалила закон, який зобов'язує замовників (державні органи, що проводять тендери на державні будівельні підряди) публікувати документи, що містять інформацію про ціни на будівельні матеріали в електронній тендерній системі. Це важливий крок, що дозволить громадськості здійснювати більший контроль за витратами на будівництво.

До прийняття цього закону аналіз показав, що лише близько 20% українських державних замовників публікували інформацію про ціни на будівельні матеріали, включені до кошторисів будівельних проєктів.¹ У більшості проєктів вартість будівельних матеріалів залишалася закладеною в одиничних розцінках і не могла бути отримана ані з відкритих джерел, ані шляхом подання запиту на публічну інформацію. Така непрозорість заважала громадськості аналізувати дані кошторисів і виявляти практики завищення цін.

Громадський контроль виявився ефективним запобіжником проти завищення цін у будівництві.² У багатьох випадках в Україні тендери були скасовані, а кошториси проєктів зменшені після публічних розслідувань громадських організацій або журналістів-розслідувачів, що дозволило заощадити сотні мільйонів державних коштів.³

Очікується, що зобов'язання публікувати цю інформацію матиме значний вплив на більш об'єктивне формування витрат. Однак проблема ціноутворення в Україні є набагато складнішою. Вона включає в себе низку складних нормативних актів, які встановлюють правила визначення вартості проєктів і на сьогоднішній день не дозволяють зробити процес повністю прозорим і контрольованим.

В Україні документ, відомий як «Настанова з визначення вартості будівництва», відіграє ключову роль у підготовці кошторисів для будівельних проєктів.⁴ Цей документ є стандартом, що регулює порядок визначення витрат на кожному етапі будівництва. Він визначає всі складові витрат, включаючи ціни на будівельні матеріали, використання техніки, робочу силу та адміністративні витрати, необхідні для управління проєктом. Він також враховує резерви на покриття непередбачуваних обставин, таких як інфляція або ризики під час реалізації проєкту, і встановлює процес розрахунку необхідних витрат на технічний нагляд, послуги підрядної організації та інші супутні послуги в будівництві.

Теоретично, настанова є критично важливою для контролю витрат у будівництві, і вона

має забезпечити перехід до міжнародної практики формування вартості будівництва. Однак чинні нормативи сягають своїм корінням ще радянської системи ціноутворення, а тому не враховують сучасні ринкові реалії та нові будівельні технології. Це створює значний розрив між фактичними витратами та кошторисами, підготовленими за застарілими нормами. Наприклад, загальновиробничі та адміністративні витрати, а також прибуток компанії, розраховуються на основі загальної трудомісткості проєкту, тобто кількості людей, задіяних у будівництві. Але будівельні технології кардинально змінилися, що призвело до збільшення використання машин і механізмів та зменшення залежності від людських ресурсів. Як наслідок, навіть на складних проєктах прибуток компанії є мінімальним і не підтримує зростання компанії.

Крім того, у системі ціноутворення відсутнє єдине кодування видів робіт, що ускладнює відстеження кінцевої вартості проєкту та порівняння витрат на одиницю конкретної роботи. Це заважає іноземним компаніям брати участь у будівельних проєктах в Україні, оскільки система не відповідає міжнародним стандартам.

Працювати з нею можуть лише сертифіковані українські кошторисники. Згідно з інструкцією, державний замовник може прийняти рішення про використання міжнародної системи вимірювання для підготовки кошторисної документації. Однак через відсутність обов'язкових нормативних актів, чітких процедур та інтеграції міжнародних методів вимірювання, жоден державний замовник не використовує

міжнародні системи оцінки вартості. Таким чином, проекти реконструкції, що реалізуються в Україні, не враховують міжнародні підходи до ціноутворення.

Застарілі методи, які використовуються, призводять до того, що мінімальна заробітна плата для робітників, яку найчастіше встановлюють замовники, становить трохи більше 300 доларів на місяць — набагато нижче реальних ринкових стандартів.⁵ Більше того, заробітна плата в Україні для кваліфікованих будівельників зростає через дефіцит на ринку праці, спричинений мобілізацією. Директива дозволяє підвищувати заробітну плату і встановлює лише нижню межу. Однак через існування цієї нижньої межі трапляються численні випадки, коли перевіряючі органи класифікують вищу заробітну плату як втрати з боку державних замовників, оскільки згідно з нормою ці витрати могли б бути зменшені. Це змушує державних замовників встановлювати заробітну плату в проектах, яка не відповідає ринковим ставкам, що призводить до завищення витрат в інших частинах проєкту для компенсації цих витрат. Це призводить до неконтрольовано-

сті витрат на будівництво та підвищує ризик корупції.

Таким чином, для України критично важливо розпочати інтеграцію та прийняття міжнародно визнаних методів вимірювання для вертикальних будівельних проєктів, таких як житлові будинки та об'єкти соціальної інфраструктури. До них можна віднести Нові правила вимірювання (NRM) Королівського інституту сертифікованих геодезистів (Royal Institution of Chartered Surveyors). Вибрані методи вимірювання мають бути перекладені українською мовою та адаптовані для використання в громадському будівництві. Впровадження таких методів не лише зробить український будівельний ринок більш прозорим та привабливим для міжнародних підрядників, але й забезпечить кращий контроль витрат для держави та міжнародних партнерів, які фінансують відновлення України переважно через макрофінансову допомогу. Це важливий крок до підвищення якості будівельних робіт, що зменшить корупційні ризики та збільшить можливості для залучення іноземних інвестицій.

Нова методологія визначення вартості у дорожньому будівництві: нові виклики?

У відповідь на ці виклики було прийнято окремий нормативно-правовий акт про державне регулювання цін. Після Революції Гідності 2014 року Україна посилила співпрацю з міжнародними фінансовими установами з метою

відновлення занедбаної дорожньої мережі. Ця взаємодія посилилася в рамках мандату Транс'європейської транспортної мережі, одним із здобутків якого стало впровадження міжнародно визнаних методів вимірювання го-

ризонтального (лінійного) будівництва, таких як британський Стандартний метод вимірювання в будівництві (CESMM).

У жовтні 2022 року зміни в системі ціноутворення в Україні призвели до затвердження окремої методики розрахунку вартості дорожніх робіт і послуг.⁶ Зміни до закону «Про ціни та ціноутворення» дозволили Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України створити окрему методику визначення вартості будівництва дорожньої мережі. Ця методика встановлює очікувані витрати на відновлення об'єктів логістичної інфраструктури — доріг, мостів та інших штучних споруд.

Нова методологія принесла кілька суттєвих змін:

ТВпровадження міжнародних стандартів:

Інтеграція міжнародних практик, таких як використання «Відомості обсягів робіт» (BOQ) на основі CESMM, дозволяє більш точно вимірювати обсяги робіт і оцінювати витрати. Це підвищує стандартизацію процесу оцінки витрат завдяки уніфікованій кодифікації одиничних розцінок на основі CESMM. Уніфікований підхід також спрощує управління великими інфраструктурними проектами.

Уніфікація документації: Нова методологія забезпечує стандартизацію кошторисної документації. Раніше в будівельних проектах могли використовуватися різні методи вимірювання, що ускладнювало зіставлення, аналіз та порівняння витрат на проекти на детальному рівні. Тепер уніфікований підхід до оцінки витрат покращив моніторинг та контроль витрат.

Врахування ризиків: Врахування інфляції та інших ринкових ризиків тепер дозволено при оцінці витрат. Раніше такі фактори часто не враховувалися, що призводило до неточних розрахунків і перевитрат під час виконання проєкту. Тепер підрядники можуть краще прогнозувати бюджети, враховуючи потенційні зміни та коливання ринку.

The Civil Engineering Standard Method of Measurement, Fourth Edition (CESMM4)

- це міжнародний стандарт, розроблений з метою уніфікації та спрощення вимірювання обсягів робіт у цивільному будівництві. Він використовується для складання кошторисів, оскільки надає чіткі правила та структуру для опису та оцінки будівельних робіт. Стандарт був запроваджений Інститутом інженерів-будівельників у Великій Британії понад 30 років тому. Ця уніфікована система стандартизує опис робіт і присвоює кожному завданню унікальний код, роблячи процес оцінки вартості більш прозорим і стандартизованим. Це дозволяє замовникам і підрядникам легко порівнювати різні пропозиції та зменшує можливості для помилок або маніпуляцій.

Значним рушієм змін у системі кошторисної документації став ринок будівництва доріг загального користування. Однак, незважаючи на нові практики у визначенні вартості, методологія також запровадила нові ризики. Вона

містить положення, які створюють невинуваті переваги для великих гравців на ринку будівництва доріг загального користування,

який в Україні є досить обмеженим. Як наслідок, це створює ризики завищення вартості та цінових зловживань.

Методологія розрахунку вартості будівництва доріг в Україні має кілька суттєвих недоліків, які можуть призвести до перевитрат та неточностей у кошторисах. Однією з ключових проблем є відсутність вимоги до державних замовників здійснювати моніторинг ринкових цін на будівельні матеріали, а також накопичувати, зберігати, обробляти та використовувати історичні дані про витрати на свої минулі будівельні проекти для цілей складання кошторисів. Методологія дозволяє використовувати дані з так званих «цінових баз даних», але достатні вимоги до цих баз даних ще не встановлені. В Україні відсутність перевірених державних або приватних баз даних з актуальними ринковими цінами створює простір для маніпуляцій та штучного завищення вартості будівництва, в тому числі цін на будівельні матеріали.

Ще одна проблема полягає у відсотку, який встановлений для розрахунку прибутку компанії та загальноновиробничих і адміністративних витрат. Цей відсоток розраховується на основі загальної вартості проєкту і не враховує специфіку чи складність будівельних робіт. Більше того, ці відсотки значно перевищують реальні потреби компаній, що призводить до неефективного розподілу коштів. Такі невід-

повідності в системі формування собівартості потребують нагального перегляду та впровадження більш прозорих механізмів для уникнення фінансових втрат.

Ще однією проблемою в застосуванні методології оцінки вартості будівництва доріг є неправильне або непослідовне кодування одиничних розцінок. Кожен вид робіт має свій унікальний код, що дозволяє порівнювати витрати між проєктами та контролювати загальні витрати на будівництво. Це має стати ефективним механізмом для систематичного аналізу витрат та перевірки якості розроблених кошторисів. Однак аналіз проєктів, підготовлених за новою методологією, показав, що замовники не завжди правильно і послідовно використовують ці коди. Це призводить до труднощів зі збором та аналізом даних, оскільки одні й ті самі одиничні розцінки кодуються по-різному, що унеможливляє ефективне впровадження заходів з контролю витрат.

Нарешті, специфікації обсягів робіт повинні містити вартість на будівельні матеріали та компоненти, необхідних для конкретного проєкту громадського будівництва. Згідно з новим законодавством, вони повинні бути опубліковані для публічного доступу.

Міністерство розвитку громад та територій України має усунути ці прогалини та внести необхідні зміни для забезпечення більш прозорого ціноутворення в процесі реконструкції.

Наразі в Україні діють два окремі регуляторні акти, які суттєво відрізняються один від одного.

Моніторинг витрат на будівельні матеріали та політика управління ресурсами

Вартість будівельних матеріалів є ще одним важливим питанням. Обидві методики розрахунку вартості будівництва — чи то доріг, чи то вертикальних споруд — передбачають, що поточні ціни на ресурси в кошторисі проекту базуються на даних, наданих замовником. Вартість необхідних будівельних матеріалів становить понад 65% загальної вартості проєктів реконструкції. Тому, у випадках корупції, спрямованої на виведення коштів з реконструкції, саме ціни на конкретні будівельні матеріали найімовірніше будуть завищені.

Вищезгадана Настанова передбачає, що замовник повинен встановити процедуру аналізу витрат на будівельні матеріали та забезпечити, щоб кошториси, які використовуються на стадії розробки проєкту, не перевищували середньомісячні регіональні ринкові ціни. Однак лише в кількох випадках замовники в Україні затвердили такі процедури. Здебільшого якість таких процедур ніколи не ставилася під сумнів через відсутність історичних даних про те, наскільки вони були точними.

У багатьох випадках замовникам бракує спроможності забезпечити належний процес збору, вибірки, усереднення та перевірки даних ринкової інформації. Крім того, в Україні немає консолідованої та регулярно оновлюваної бази даних цін на будівельні матеріали, організованої за єдиною системою кодифікації. Це призводить до неможливості порівнювати кошториси з надійною ринковою інформацією та спричиняє значні перевитрати під час реконструкції. Існуючим «базам даних цін» бракує належного контролю якості вхідних даних, оскільки вони не ведуться неупередженими приватними або державними установами. Як наслідок, у більшості випадків відповідальність за аналіз ринкових цін покладається на замовників або делегується кошторисникам, що створює можливості для змови, цінової інфляції та розкрадання державних коштів.

Аналіз проєктів відновлення, підготовлених органами місцевого самоврядування та поданих на фінансування з Фонду для ліквідації наслідків збройної агресії, показав, що вартість будівельних матеріалів у деяких проєктах була

завищена в кілька разів. Своєчасне втручання призвело до їх перегляду, однак такі випадки не є поодинокими.

Однією з проблем, спричинених військовою агресією Росії, є дефіцит будівельних матеріалів. Це призвело до невиправданого підвищення цін виробниками через ринкові обмеження та відсутність належної конкуренції. Крім того, маршрути поставок були серйозно порушені, що посилює труднощі з доступом до матеріалів. Наприклад, у певний момент в Україні виник дефіцит скла, що призвело до

різкого зростання цін.⁷ Очікувана масштабна реконструкція може створити конкуренцію між клієнтами за наявні ресурси, що неминуче збільшить попит і призведе до подальшого зростання цін.

Щоб уникнути необґрунтованої цінової інфляції в будівництві на тлі цих викликів, уряду критично важливо розробити план реагування та посилити нагляд за маніпулюванням цінами — особливо у світлі монопольного становища певних виробників.

Відсутність “єдиного словника” в будівництві перешкоджає прозорості

Спільний словник — єдиний можливий спосіб забезпечити чітку комунікацію, і це особливо актуально в будівельній галузі. Належний моніторинг вартості будівельних матеріалів неможливий без уніфікованого національного

класифікатора будівельних матеріалів. На сьогоднішній день в Україні відсутня така система, що заважає точному порівнянню вартості, оскільки кожен матеріал має свої унікальні властивості та типи.

Прийняття національного класифікатора будівельних матеріалів є частиною ширших вимог щодо інтеграції України до Європейського Союзу в цьому секторі, але досі не була реалізована

В ЄС діє Регламент будівельних виробів (CPR), який встановлює стандарти для будівельних матеріалів.⁸ Відповідно до цього

регламенту, впроваджуються спільна мова та гармонізовані методи оцінки для забезпечення безпеки людей і майна, що спрощує контроль їхніх характеристик і дозволяє використовувати уніфіковану технічну мову для оцінки характеристик матеріалів. Очікується, що національна система кодифікації будівельних матеріалів України повністю включатиме CPR.

Цей регламент, зокрема, вимагає від виробників будівельних матеріалів надання Декларації про експлуатаційні характеристики, яка містить інформацію про основні характеристики продукту і включає спеціальне маркування, що вказує на відпо-

відність європейським стандартам. Національна система класифікації очікується зменшити торговельні бар'єри в межах ЄС і забезпечити стандарти безпеки та якості матеріалів.

Крім того, Україна не запровадила єдиної системи класифікації для державної будівельної галузі, а також ще не прийняла загальнови-знану систему кодифікації, таку як Uniclass або OmniClass.⁹ Отже, дані про вартість будівельних робіт та матеріалів, коли вони будуть опубліковані, не будуть кодифіковані, що робить їх використання для виявлення зловживань значною мірою залежним від точного найменування конкретного матеріалу. Некодифіковані дані виключають можливість порівнювати проекти або ефективно збирати історичні чи ринкові дані.

Прогалини в технічному регулюванні поглиблюються відсутністю в Україні нормативно-правових актів, які б визначали, як можна використовувати історичні дані про вартість будівництва у вже реалізованих державних проєктах для цілей оцінки або як слід належним чином збирати, обробляти та застосовувати ринкову вартість. В результаті, хоча нові законодавчі зміни дозволяють громадянському суспільству ретроспективно виявляти неправомірні дії або завищення цін, чинна нормативно-правова база не спонукає замовників та кошторисників готувати якісні та прозорі кошториси витрат.

Без стандартизованої, міжнародно визнаної системи класифікації буде неможливо точно порівнювати матеріали з однаковими характеристиками або ефективно аналізувати витрати за допомогою електронних систем. Тому прийняття та впровадження цих всесвітньо визнаних систем класифікації є важливим кроком на шляху до реформування системи ціноутворення у будівництві в Україні. До цього процесу необхідно залучити академічну спільноту та органи акредитації, оскільки ефективне використання єдиної системи кодифікації вимагає від тих, хто нею користується, відповідної кваліфікації.

Ця реформа не лише забезпечить прозорість, але й уможливить належний порівняльний аналіз витрат у різних проєктах, створюючи міцний фундамент для більш ефективного управління ресурсами в державних будівельних ініціативах.

Застаріла кошторисна документація перешкоджає прогресу в інших будівельних реформах

Відсутність комплексної системи оцінки витрат, яка б відповідала міжнародним стандартам, уповільнює реалізацію критично важливих реформ, необхідних для ефективного та прозорого відновлення України. Зокрема, у 2021 році Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію впровадження інформаційного моделювання будівель (BIM), яка регламентує поетапне впровадження BIM-технологій у будівельну галузь до 2025 року.¹⁰ BIM використовує цифрові моделі для управління всіма аспектами будівельних проєктів протягом їхнього життєвого циклу. Це дозволяє архітекторам, інженерам та будівельникам співпрацювати над проєктами, використовуючи єдину інформаційну модель будівлі. Це включає проєктування, будівництво, експлуатацію і навіть виведення з експлуатації будівель.

До основних переваг BIM можна віднести:

Оптимізація витрат: Завдяки комплексному підходу, BIM допомагає знизити витрати на будівництво до 30%, а також скоротити терміни будівництва.¹¹

Покращений контроль: BIM дозволяє детально відстежувати витрати та етапи проєкту, сприяючи більшій прозорості та ефективнішому управлінню проєктами. Водночас прогрес у впровадженні цієї технології в Україні був відносно повільним і поки що не дав значних результатів.

Якщо система оцінки витрат не буде приведена у відповідність до міжнародних стандартів, впровадження такої технології буде неможливим. Тому узгодження методів оцінки вартості будівництва з міжнародними стандартами є необхідним кроком для подальшого прогресу.

Світовий досвід впровадження BIM-технологій:

- **Великобританія:** Великобританія є лідером у впровадженні BIM.¹² З 2016 року використання BIM 2-го рівня є обов'язковим для всіх проєктів державного сектору. Приблизно 73%

будівельних компаній у Великобританії використовують BIM, особливо для масштабних інфраструктурних проєктів.

- **Німеччина:** У Німеччині використання BIM стало обов'язковим для проєктів

вартістю понад 100 мільйонів євро у 2017 році.¹³ Близько 70% німецьких будівельних компаній використовують BIM насамперед на етапі проектування.

- **Скандинавські країни:** Фінляндія, Швеція та Норвегія використовують

BIM для публічних проєктів з початку 2000-х років. Фінляндія зобов'язала використовувати цифрові моделі будівель у державних проєктах ще у 2007 році.

Час спливає: нагальність реформ

У прагненні до прозорості та ефективної реконструкції не можна зволікати з реформуванням підходів до визначення вартості будівництва. Чинна система не відповідає викликам безпрецедентної реконструкції та ставить під загрозу ефективне управління фінансами, створюючи сприятливі умови для корупційних схем. Незалежно від масштабу реконструкції, без чіткої, гармонізованої та прозорої системи кошторисного нормування неможливо забезпечити контроль за витратами, боротися з масовим завищенням цін, уникати перевитрат та відповідати міжнародним стандартам.

Необхідні кроки:

- **Адаптація міжнародно визнаних методів вимірювання та класифікації.** Це може включати Нові правила вимірювання (NRM) від Королівського інституту сертифікованих інженерів-оцінювачів (RICS) та уніфіковані системи класифікації для будівельної галузі, такі як Uniclass та OmniClass. Обрані

методи вимірювання мають бути перекладені українською мовою та адаптовані для використання в проєктах громадського будівництва. Прийняття міжнародно визнаних уніфікованих систем класифікації, покликаних спростити та стандартизувати організацію даних, дозволить Україні остаточно перейти на інформаційне моделювання будівель (BIM) під час реконструкції.

- **Перегляд національних методологій ціноутворення.** Ці комплексні зусилля повинні зосереджуватися як мінімум на таких напрямках:

- Оцінка вартості для прогресивних методів реалізації проєктів, таких як Design-Build та EPC (інжиніринг, закупівля та будівництво).
- Приведення відсотку прибутку, загально-виробничих та адміністративних витрат до обґрунтованого рівня.

- Вимоги та правила щодо якості «баз даних цін», а також детальна процедура збору, обробки та зберігання інформації про ринкові ціни.
- Порядок збирання, оброблення, зберігання та застосування інформації про історичну вартість будівельного проєкту на деталізованому рівні та використання такої інформації для цілей бюджетування, прогнозування, бенчмаркінгу та калькулювання вартості.
- Окреме формування та публікація одиничних цін на основні будівельні матеріали, особливо ті, що становлять значну частку у загальній вартості будівництва.

→ **Впровадження електронної системи виконання будівельних проєктів та оплати рахунків.** Для всіх проєктів з відновлення слід запровадити електронну систему, яка збиратиме дані про витрати з актів виконаних робіт на основі уніфікованих типів робіт. Система повинна порівнювати витрати між проєктами та виявляти аномалії. Це єдиний спосіб зібрати остаточну вартість будівництва і запобігти корупції та неефективному використанню коштів.

→ **Впровадження цифрових рішень для контролю витрат.** Переглянути Концепцію впровадження BIM та прискорити впровадження цифрових інструментів управління проєктами, щоб забезпечити моніторинг витрат проєкту в режимі реального часу та посилити підзвітність.

→ **Уряд України повинен розробити план дій для запобігання надмірній інфляції в проєктах державного будівництва.**

План має включати координаційну рамку для державних замовників на всіх рівнях (національному, регіональному та місцевому) для планування їхніх зусиль з відновлення, включаючи на програмному рівні посилення нагляду і контроль за практиками формування вартості, щоб уникнути штучного завищення та маніпуляцій з цінами на будівельні матеріали, де існує ризик монополій. План також має охоплювати заходи, спрямовані на підвищення прозорості ринку, моніторинг цін на ключові будівельні матеріали та заохочення конкуренції серед виробників і постачальників будівельних матеріалів.

Без негайних змін у системі ціноутворення будь-які плани швидкого відновлення України будуть не лише неефективними, але й надмірно витратними.

Швидке впровадження реформ у цій сфері є ключовим кроком для запобігання перевитратам на проєкти реконструкції, забезпечення чесної конкуренції на ринку, а також реального аналізу та контролю за витратами на відновлення. Удосконалення методології ціноутворення та контролю за її застосуванням дозволить запровадити більш об'єктивні механізми оцінки вартості проєктів, зменшити ризики маніпуляцій та зробити процес більш прозорим.

Endnotes

- 1 Verkhovna Rada of Ukraine, Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” щодо забезпечення оприлюднення замовниками у електронній системі закупівель інформації про ціни на матеріальні ресурси під час закупівель послуг з поточного ремонту та робіт з будівництва (прозоре будівництво) [Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine “On Public Procurement” on Ensuring the Publication by Procuring Entities in the Electronic Procurement System of Information on Prices for Material Resources during the Procurement of Current Repair and Construction Services (Transparent Construction)], March 2024. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43783>
- 2 Yaroslav Pilipenko and Boris Nesterov, “Будівельні тендери: кому і чому вигідно завищувати ціни в кошторисах” [Construction tenders: Who benefits from inflating prices in estimates and why], Dozorro, June 2024. <https://dozorro.org/blog/budivelni-tenderi-komu-i-chomu-vigidno-zavishuvati-cini-v-koshtorisah>
- 3 Anna Soroka, “Після новин «Наших грошей» і «Dozorro» утеплення житла у Дніпрі подешевшало на 76 млн” [After the news of “Nashi Groshi” and “Dozorro”, housing insulation in Dnipro fell in price by 76 million rubles], Nashi Hroshi, September 2024. <https://nashigroshi.org/2024/09/03/pislia-novyn-nashykh-hroshey-i-dozorro-uteplennia-zhytla-u-dnipri-podeshevshalo-na-76-mln/>
- 4 Nataliia Yuschenko, КОШТОРИСНІ НОРМИ УКРАЇНИ [COST ESTIMATES OF UKRAINE], Department of Pricing, Economics and Contractual Relations in Construction. <https://radnuk.com.ua/wp-content/uploads/2021/12/knu-nastanova-z-vyznachennya-vartosti-budivnyctva.pdf>
- 5 L.M. Sholomitska, Про затвердження Порядку розрахунку розміру кошторисної заробітної плати, який враховується при визначенні вартості будівництва об’єктів [On Approval of the Procedure for Calculating the Amount of Estimated Wages, Which Is Taken into Account When Determining the Cost of Construction of Facilities], Department of Pricing, Economics and Contractual Relations in Construction, October 2016. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1469-16#Text>
- 6 Centre for Transport Strategies, “В Україні набрала чинності нова методика ціноутворення в дорожньому будівництві” [A new pricing methodology in road construction came into force in Ukraine], October 2022. https://cfts.org.ua/news/2022/10/18/v_ukrani_nabrала_chinnosti_nova_metodika_tsinoutvorennia_v_dorozhnomu_budivnitstvi_72291
- 7 Forbes, «Країна вибитих вікон. У жовтні в Україні очікується дефіцит скла. У чому проблема?». <https://forbes.ua/authors/ulyana-bukatyuk>
- 8 European Commission, “Construction Products Regulation (CPR)”. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr_en
- 9 Darius Pupeikis, Arunas Aleksandras Navickas, Egle Klumbyte, and Lina Seduikyte, “Comparative Study of Construction Information Classification Systems: CCI versus Uniclass 2015”, MDPI, May 14, 2022. <https://www.mdpi.com/2075-5309/12/5/656>
- 10 Ministry of Communities and Territories Development of Ukraine, “Уряд затвердив Концепцію впровадження в Україні BIM-технологій у будівництві” [The Government approved the Concept of implementation of BIM technologies in construction in Ukraine], February 17, 2021. <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-koncepciyu-vprovadzhennya-v-ukrayini-vim-tehnologij-u-budivnictvi>
- 11 Timur Kh. Ablyazov, Igor Evsikov, and Baktybek Akaev, “Cost Reduction In Construction Industry Based On Bim Technologies”, European Proceedings, April 16, 2021. <https://www.europeanproceedings.com/article/10.15405/epsbs.2021.04.118>
- 12 Sarah Lorek, “Global BIM Standards: Is Your Country Next?”, Trimble Construction, April 5, 2018. <https://constructible.trimble.com/construction-industry/global-bim-standards-is-your-country-next>
- 13 Sam Steers, “Which countries are leading the adoption of BIM?”, Construction Digital, June 24, 2021. <https://constructiondigital.com/digital-construction/which-countries-are-leading-adoption-bim>



Ціноутворення при відбудові України

План підзвітності
та прогресу

Валерія Іванова

Серія про
управління планом
Маршалла для
України

G | M | F

IDEAS LEADERSHIP HOPE

Washington, DC • Berlin • Brussels • Ankara • Belgrade • Bucharest • Paris • Warsaw

www.gmfus.org