

## **Дослідження:**

# **Які обмеження накладає на заклади вищої освіти статус “бюджетних установ” у співпраці з донорськими організаціями, і якими є шляхи їхнього подолання**

### **Автори:**

Юлія Маркуц, Інна Студеннікова,  
Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління  
при Київській школі економіки

Ольга Терещенко, Олексій Грибановський,  
Центр вдосконалення закупівель при Київській школі економіки

За редакцією Дарини Марчак.

### **Рецензенти:**

Ілона Сологуб, Світлана Шитікова

Дане дослідження підготовлено Центром аналізу публічних фінансів та публічного управління та Центром вдосконалення закупівель Київської школи економіки за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

\* \* \*

Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).

## Зміст

Ключові висновки	4
Вступ	8
Методологія дослідження	10
Розділ 1. Проблеми, з якими стикаються ЗВО, що фінансуються з державного чи місцевих бюджетів, у співпраці з донорськими установами	12
<i>Вставка 1. Особливості проектів міжнародної технічної допомоги</i>	17
Розділ 2. Можливі шляхи вирішення проблем, що існують в частині співпраці державних та комунальних ЗВО, та грантових установ	18
Розділ 3. Аналіз закупівельних практик закладів вищої освіти	23
<i>Вставка 2. Предмет закупівлі</i>	27
Висновки та рекомендації	29
Додаток. Нормативно-правові акти, на основі яких було проведено дослідження	33
Список використаних джерел	37

## Ключові висновки

Автономія - фундаментальний принцип закладів вищої освіти (далі - ЗВО), що передбачає самостійність, незалежність і відповідальність під час ухвалення рішень про розвиток академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності. **Законодавство дозволяє ЗВО залучати додаткове грантове фінансування для розвитку своєї основної діяльності.** Проте, як показує наше дослідження<sup>1</sup>, залучення таких коштів пов'язане зі значними складнощами, зумовленими законодавством.

**Ці складнощі пов'язані з тим, що ЗВО, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, мають статус бюджетних установ.** Це накладає на них значні процедурні обмеження як з точки зору обліку, так і з точки зору використання коштів - навіть тих, які вони отримують від донорських організацій у вигляді грантів чи благодійних внесків. Зокрема, законодавство чітко регламентує порядок обліку таких коштів, можливі напрямки їхнього використання, процедуру закупівлі робіт та послуг, рівень оплати праці співробітників, задіяних до реалізації проєктів, тощо.

Так, оскільки ЗВО є бюджетними установами, згідно з бюджетним законодавством, проводити розрахункові операції з грантовими коштами вони можуть або через свій рахунок у Казначействі, або через рахунки в державних банках. Але в Державній казначейській службі України (далі – ДКСУ) всі гранти певного ЗВО знаходяться на єдиному рахунку, що значно ускладнює звітування за окремими проєктами, що є важливим для надавачів грантів. Також під час співпраці з ДКСУ виникають затримки з проведенням операцій/ розрахунків, через особливості функціонування ЄКР, особливо наприкінці року.

І навіть якщо розміщення грантів та розрахунки за проєктом проходять через державні банки, облік усіх фінансових операцій бюджетної установи здійснюється на спеціальних реєстраційних рахунках Держказначейства. Отже, у ЗВО виникає додаткова робота з подання відповідних щомісячних звітів до ДКСУ.

**Ці обмеження значно ускладнюють співпрацю ЗВО і грантодавців та знижують ефективність їхньої взаємодії.**

**Також, маючи державну чи комунальну форму власності, ЗВО обмежені Єдиною тарифною сіткою** в частині визначення розміру посадових окладів та оплати відряджень для своїх співробітників, а відтак - і для виконавців проєктних робіт за грантовими угодами, навіть якщо угодою передбачена можливість більших, ніж визначена законодавством, виплат співробітникам таких проєктів.

Нарешті, як і інші юридичні особи публічного права, в своїй закупівельній діяльності ЗВО керуються Законом “Про публічні закупівлі”. З одного боку, це забезпечує прозорість всіх закупівельних процедур, але з іншого - зростають терміни проведення закупівель, а

<sup>1</sup> В рамках дослідження ми проаналізували законодавство та провели інтерв'ю з десятима державними закладами вищої освіти, шістьма представниками міжнародних організацій, двома експертами, а також отримали відповіді від Державної казначейської служби України.

також **виникає подвійне регулювання одного й того самого питання**. Адже зазвичай грантові установи (особливо міжнародні організації) мають власні правила проведення закупівель, які поширюються і на надання грантів для українських ЗВО.

**Ці проблеми неодноразово досліджували як експерти, так і працівники державних органів**, але загальним висновком таких досліджень було те, що для вирішення проблеми необхідно вносити зміни передусім до [Бюджетного кодексу](#) і виводити ЗВО з-під його дії принаймні в частині обліку грантових коштів. Про це свідчать роботи І.Р.Совсун та В.В.Цабаль, Є.А.Стадного, С.П. Шитікової.

**Втім, внесення змін до Бюджетного кодексу є політично складним і тривалим процесом, через що такі ініціативи<sup>2</sup> станом на листопад 2021 року не було реалізовано**. Саме тому в рамках даного дослідження ми зосередились не лише на питанні, які перешкоди існують для співпраці ЗВО та грантових установ на рівні бюджетного законодавства, але й спробували відповісти на питання, чи **можливо підвищити ефективність взаємодії ЗВО з грантодавцями, зокрема в частині обліку грантових коштів, у межах чинного законодавства**. Відповідь на це питання ствердна.

**По-перше, ЗВО мають право розміщувати грантові кошти у державних банках, що спрощує звітування та пришвидшує рух коштів за такими проєктами**. Порядок взаємодії вищих навчальних закладів з держбанками затверджено [Постановою КМУ № 719 від 02.09.2015 р.](#)<sup>3</sup> Згідно з нею робота через банк виявляється технічно складною, але можливою.

**По-друге, змінивши свої внутрішні документи, насамперед Колективний договір, ЗВО можуть вирішити проблему прив'язки зарплат до тарифної сітки, а отже - неможливість підвищувати зарплати своїм працівникам у рамках грантового проєкту**. Втім, багато ЗВО уже знайшли вихід із цієї ситуації - наприклад, заснувавши громадські організації (далі - ГО), які адмініструють грантові проєкти.

Проведене опитування засвідчило, що **проблема співпраці ЗВО з грантодавцями лежить не лише у площині законодавства, але також у розумінні співробітниками профільних служб університетів процедурних питань, наявних (та уявних) обмежень на рівні законодавства**. Зокрема, наразі ЗВО переважно не обізнані про можливість обліковувати грантові кошти не на ЄКР, а в державних банках: із опитаних нами 10 закладів лише двоє знали про неї і один користувався. Ці проблеми можна вирішувати через навчання співробітників ЗВО.

За результатами дослідження, для комплексного вирішення проблеми співпраці ЗВО з донорськими організаціями пропонуємо:

#### **Для Верховної Ради:**

1. **Внесення змін до [Бюджетного кодексу України](#)**, щоб надати більше автономії ЗВО, зокрема й у використанні грантів від донорських організацій з дотриманням умов, зазначених у грантових угодах.

<sup>2</sup> Совсун І.Р., Цабаль В.В. [Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансування вищої освіти. Проект Закону № 2171 від 24.09.2019 р.](#)

<sup>3</sup> [Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури](#). Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 719, пункт 3

2. **Внесення змін до Законів "Про освіту", "Про вищу освіту"**, які б надавали право ЗВО проводити оплату праці за реалізацію програми на рівні затвердженому грантовою угодою та відповідно до вимог донора як для науково-педагогічного складу, так і для адміністративного персоналу, залученого до реалізації проєктів.
3. **Внесення змін до Закону "Про публічні закупівлі"** в частині підняття порогів із 200 до 500 тис. грн для звичайних замовників. На основі даних за 2020 рік таке рішення могло б потенційно зменшити загальну кількість конкурентних тендерів на 20% за кількістю і лише на 0,25% - в грошовому вимірі. Це пришвидшило б закупівлі невеликого розміру, для яких важче знайти постачальників.

**Для Міністерства освіти і науки, Міністерства економіки/Кабінету Міністрів України:**

4. Навіть в рамках чинної редакції Бюджетного кодексу можна значно полегшити ситуацію для ЗВО, вносячи зміни до [Постанови КМУ №719 від 02.09.2015 р.](#) А саме, виокремивши гранти із пунктів Постанови, що стосуються розпорядження власними надходженнями та благодійними внесками, та **затвердивши окремий Порядок розміщення на поточних рахунках у банках державного сектору та використання грантів та здійснення контролю за їх використанням** із дещо спрощеними порівняно з чинним Порядком процедурами.

У Порядку грантів необхідно передбачити таке:

- можливість відкриття спеціального грантового рахунку без погодження з казначейством та місцевою радою. Передбачити лише інформативне звітування перед вказаними органами;
  - обов'язкову наявність грантового договору між донором та ЗВО;
  - можливість відкриття спеціального грантового рахунку без проведення "конкурсу" заявок. Просто обрати один із банків державного сектору;
  - можливість відкриття спеціального грантового рахунку без урахування заборгованості ЗВО;
  - можливість відразу перерахувати кошти від донора на спеціальний грантовий рахунок;
  - переглянути та спростити умови договору з банком порівняно з Постановою;
  - передбачити, що вся документація для обліку коштів з боку ДКСУ має надаватися ЗВО виключно в електронному вигляді;
  - переглянути питання звітування, пов'язані із застарілими нормами Постанови.
5. **Оновити Порядок визначення предмета закупівлі**, затверджений наказом [Мінекономіки від 15.04.2020 р. № 708](#). Зокрема, скасувати правила агрегації за 3-4 знаком коду ДК 021:2015 на товари та послуги. На основі даних за 2020 рік таке рішення могло б потенційно зменшити загальну кількість конкурентних лотів на 12%, а їхній грошовий обсяг - лише на 0,5%.
  6. Розробити та затвердити Наказ Міністерства освіти і науки для розширення практики використання ЗВО електронного каталогу і здійснення *закупівель через Prozorro.маркет* для певного набору категорій товарів. На основі даних за 2021 рік таке рішення могло б потенційно зменшити кількість спрощених закупівель на

12% без впливу на конкурентність.

7. Підвищувати кваліфікацію працівників Державної аудиторської служби України, Рахункової палати щодо особливостей роботи з проектами міжнародної технічної допомоги (далі - МТД) в частині податкових пільг, виключень закупівель з електронної системи Prozorro тощо, які має МТД, та не застосовували заходи впливу за порушення бюджетного законодавства до ЗВО за коректне оформлення МТД.

**Для закладів вищої освіти:**

8. Для прискорення проведення розрахунково-касових операцій за грантом **обирати банк державного сектору.**
9. У разі використання для обліку грантових коштів рахунків ДКСУ, для забезпечення можливості розрізнити кошти окремих грантів на рахунку в Держказначействі ЗВО потрібно присвоювати кожному проекту особистий номер, який зазначається у проведеній операції за рахунком. Це дозволить відслідковувати видатки, що здійснюються за кожним грантом окремо, - і відтак, полегшить звітування перед донорською організацією за використання грантових коштів.
10. Щоб виплачувати своїм працівникам гідну винагороду за участь у грантових проектах, ЗВО варто **передбачити зміни щодо встановлення розмірів преміювання у Колективному договорі**, а також у своїх установчих документах, що дозволить доплачувати співробітникам за виконання проектів за грантовими угодами.
11. Підвищувати кваліфікацію співробітників фінансових служб/відділів ЗВО для правильного трактування та використання положень законодавства України. Зокрема, в частині:
  - a. обізнаності щодо можливостей вибору державних банків для обліку грантових коштів згідно з Постановою КМУ №719;
  - b. планування закупівель і використання відповідних процедур згідно з найкращими практиками визначення предмету закупівлі (зокрема доведення до замовників інформації із Інфолиста Мінекономіки № 3304-04/54160-06 від 03.09.2020 року).
12. Для зменшення інфляційних та валютних ризиків під час виконання **довгострокових проектів** (ризик зростання цін на товари та послуги, зміна валютного курсу), що призводить до збільшення витрат понад передбачений грантовою угодою план, ЗВО доцільно здійснювати першочергову реалізацію тих статей видатків, за якими більша ймовірність зміни ціни.

## Вступ

У 2005 році Україна приєдналася до Болонського процесу - міжнародної системи стандартів освіти, що забезпечує взаємну сумісність освітніх програм між країнами-учасницями, сприяє мобільності студентів, дослідників і викладачів. Одним із фундаментальних принципів Болонського процесу є автономія закладів вищої освіти, що передбачає самостійність, незалежність і відповідальність при ухваленні рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності.

Закон України "[Про освіту](#)" визначає засади державної політики у сфері освіти та принципи освітньої діяльності, серед яких фінансова, академічна, кадрова та організаційна автономія закладів освіти, яку гарантує держава<sup>4</sup>. Найважливішою із зазначених є фінансова автономія, яка дає можливість належного матеріально-технічного забезпечення закладів вищої освіти, надання високого рівня освітніх послуг для суспільства тощо. Водночас заклади вищої освіти мають обмеження в механізмі та обсягах фінансування, що є особливо актуальним і важливим для тих із них, які перебувають у державній власності та відповідно фінансуються за рахунок бюджету і мають статус бюджетної установи.

[Бюджетний кодекс України](#) визначає, що бюджетні установи мають право формувати власні надходження, які отримуються додатково і включаються до спеціального фонду бюджету. Одним із джерел власних надходжень для бюджетних установ, у тому числі закладів вищої освіти, є грантові кошти та інші благодійні внески від донорських установ та організацій<sup>5</sup>.

Однак, бюджетне законодавство містить ряд обмежень щодо зарахування, формування та використання грантових коштів бюджетними установами. Ці обмеження спричиняють необхідність додаткової роботи з боку залучених у проєкт працівників, затягують термін виконання проєкту, ускладнюють, а інколи унеможливають отримання донорської підтримки закладами вищої освіти.

Сучасних досліджень, які охоплюють широке коло проблем з використанням грантових коштів закладами вищої освіти, небагато. Здебільшого у них містяться теоретичні напрацювання. До найбільш схожих до цього дослідження практичних кейсів відносяться роботи І.Р.Совсун та В.В. Цабаль, Є.А. Стадного, С.П. Шитікової.

В "Рекомендаціях щодо розвитку аналітичних центрів університетів"<sup>6</sup> Є.А. Стадний досліджує використання грантів ЗВО. За результатами дослідження він пропонує зміни до Бюджетного кодексу України, а саме надання більшої свободи у використанні власних надходжень спеціального фонду ЗВО.

<sup>4</sup> [Про освіту](#). Закон України від 05.09.2017 № 2145-VII, частина 1 статті 6

<sup>5</sup> [Бюджетний кодекс України](#) від 08.07.2010 № 2456-VI, частина 4 статті 13

<sup>6</sup> Стадний Є.А. Рекомендації щодо розвитку аналітичних центрів університетів. 2021. 18 с.



С.П. Шитікова у дисертаційній роботі "Реалізація програм міжнародної співпраці Європейського Союзу як механізм інтернаціоналізації вищої освіти України"<sup>7</sup> ретельно вивчає процес реалізації грантових програм Представництва Європейського Союзу та виявляє обмеження національного законодавства. Окрім того, вона надає "Методичні рекомендації для виконавців проєктів Еразмус+: СВНЕ" (2021 р.) в рамках проєкту ЄС "Національний Еразмус+ офіс в Україні"<sup>8</sup>.

З метою отримання ЗВО більшої автономії в фінансових, кадрових та організаційних питаннях народними депутатами І.Р. Совсун та В.В. Цабаль розроблений законопроект "Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансування вищої освіти" № 2171 від 24.09.2019 р.<sup>9</sup>

Водночас, всі ці дослідження та роботи здебільшого фокусуються на найвищому рівні існування проблеми - обмеженнях, що містяться у Бюджетному кодексі України. І, відповідно, вимагають внесення змін до нього, що є політично і технічно складним процесом.

**Саме тому в рамках поточного дослідження ми сфокусувались на альтернативних способах вирішення проблеми в межах чинного законодавства.**

---

<sup>7</sup> Шитікова С.П. [Реалізація програм міжнародної співпраці Європейського Союзу як механізм інтернаціоналізації вищої освіти України. 2019. 297 с.](#)

<sup>8</sup> Шитікова С.П. [Методичні рекомендації для виконавців проєктів Еразмус+: СВНЕ. 2021 р.](#)

<sup>9</sup> Совсун І.Р., Цабаль В.В. [Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансування вищої освіти. Проект Закону № 2171 від 24.09.2019 р.](#)

## Методологія дослідження

Ми проаналізували норми бюджетного законодавства щодо формування та напрямів використання власних надходжень державними та комунальними закладами вищої освіти, процедур зарахування та обслуговування грантових коштів. Детально вивчили механізми перерахування коштів від донорських організацій на рахунки закладів вищої освіти, відкриті в органах ДКСУ та в державних банках, визначили особливості цих механізмів, рівень розуміння та обізнаності працівників закладів вищої освіти в цьому процесі.

Ми проаналізували законодавство з питань формування та використання власних надходжень бюджетних установ: [Бюджетний кодекс України](#) № 2456-VI від 08.07.2010 р., [Закон "Про вищу освіту"](#) № 1556-VII від 01.07.2014 р., [Постанову КМУ № 719 від 02.09.2015 р.](#) "Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури", [Наказ Міністерства фінансів № 1407 від 24.12.2012 р.](#) "Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами", [Наказ Міністерства фінансів України № 758 від 22.06.2012 р.](#) "Про порядок відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України".

З урахуванням аналізу нормативно-правової бази, на другому етапі дослідження ми провели глибинні інтерв'ю із представниками 10 ЗВО, 6 донорських організацій, 2 експертами. А саме:

### Державні заклади вищої освіти:

1. Національний університет "Києво-Могилянська академія"
2. Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля
3. Донецький державний університет управління
4. Київський університет імені Бориса Грінченка
5. Сумський державний університет
6. Донецький національний університет імені Василя Стуса
7. Київський національний університет імені Тараса Шевченка
8. Інститут вищої освіти Національної академії педагогічних наук України
9. Донбаська національна академія будівництва і архітектури
10. Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

### Представники міжнародних донорських організацій в Україні:

1. Міжнародний фонд "Відродження"
2. Національний офіс Еразмус+ в Україні
3. USAID ERA
4. NATO
5. Агентство ООН у справах біженців
6. Представництво ЄС в Україні

## Експерти:

1. Єгор Стадний, екс-заступник Міністра освіти і науки
2. Інна Совсун, екс-заступниця Міністра освіти і науки, народна депутатка Верховної Ради України дев'ятого скликання

Крім того ми отримали від ДКСУ письмові відповіді на питання щодо особливостей взаємодії Казначейства із ЗВО.

Цей етап дослідження допоміг з'ясувати деталі зарахування, обліку та проведення платежів у ДКСУ за грантами, перевірити достовірність та обґрунтованість отриманої інформації від респондентів - представників ЗВО.

**Крім того, в рамках дослідження проаналізовано закупівельні практики ЗВО, та надано рекомендації щодо вирішення найбільш важливих, на наш погляд, проблем, що знижують ефективність закупівель, в тому числі за грантові кошти.**

Ми виявили слабкі місця закупівельного процесу, описаного в Законі України [“Про публічні закупівлі”](#), що ускладнюють ефективне використання коштів (у тому числі грантів) закладами вищої освіти. Рекомендації розроблені з метою покращення операційної діяльності закладів вищої освіти.

Для цього аналізу використовувались дані публічного модулю аналітики публічних закупівель <http://bi.prozorro.org/> за повний 2020 рік, що співпадає із бюджетним роком. Іноді окремо наводились дані за 2021 рік станом на 1 жовтня: система закупівель стрімко змінюється і в деяких випадках буде корисно оцінити ці зміни.

Дані, які продукує система Prozorro, не дозволяють категоризувати окремо закупівлі закладів вищої освіти, тому для цієї роботи ми відібрали всі закупівлі, в назві організаторів яких містяться слова “університет” або “інститут”. Більшість із них підпорядковані Міністерству освіти і науки, але є також підпорядковані Міністерству охорони здоров'я, Національній академії наук, Міністерству внутрішніх справ тощо.

При цьому, університети не розділяють закупівлі окремо за гроші бюджету і окремо в рамках грантових проєктів, тому для цілей цього аналізу ми виходили з того що, згідно із проведеними нами інтерв'ю, частка грантових закупівель у загальному бюджеті закладів вищої освіти становить приблизно 2-5%.

## Розділ 1. Проблеми, з якими стикаються ЗВО, що фінансуються з державного чи місцевих бюджетів, у співпраці з донорськими установами

Фінансова діяльність закладів вищої освіти, що фінансуються з державного чи місцевих бюджетів, обмежена статусом “бюджетна установа”<sup>10</sup>. Регулювання фінансових операцій ЗВО регламентується Бюджетним кодексом України (далі - БКУ) та спеціалізованими нормативно-правовими актами, серед яких ключові Закон “[Про вищу освіту](#)”, [Наказ Міністерства фінансів № 1407 від 24.12.2012 р.](#) “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами”, [Наказ Міністерства фінансів України № 758 від 22.06.2012 р.](#) “Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України”, а також [Постанова КМУ №719 від 02.09.2015 р.](#) “Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури”. Закупівлі за публічні кошти в Україні регулюються законом “[Про публічні закупівлі](#)”<sup>11</sup> й імплементовані у вигляді електронної системи закупівель, яка називається Prozorro<sup>12</sup>.

Як свідчать результати проведеного дослідження, статус “бюджетних установ”, та, відповідно, обмеження, що накладаються на ЗВО в обліку та використанні ними грантових коштів та благодійних внесків, мають наслідком кілька практичних проблем у співпраці ЗВО з донорськими організаціями.

**По-перше, облік грантових коштів через рахунки Державної казначейської служби, що призводить до кількох проблем як для ЗВО, так і для грантових установ. А саме:**

**(а) Для полегшення звітності за проєктами донори рекомендують ЗВО зараховувати грантові кошти на окремий рахунок. Водночас, у Казначействі всі гранти ЗВО знаходяться на єдиному рахунку. Казначейство стверджує, що не може відкривати окремі рахунки для зарахування різних грантів. Це значно ускладнює звітування ЗВО за окремими грантовими проєктами.**

*“Неможливість відкривати в Казначействі окремий рахунок під кожний грант. Виникають складнощі надання інформації аудиторів від фонду у випадку, коли запитується виписка з рахунку, по якому були проведені платежі гранту. Оскільки на цьому рахунку знаходяться кошти не лише одного конкретного проєкту, а ще й інші,” – із глибинного інтерв’ю з представником ЗВО*

Додатковою складністю є те, що у випадку отримання гранту в іноземній валюті, для зарахування коштів в іноземній валюті ЗВО має відкрити рахунок в одному з державних

<sup>10</sup> Державне регулювання взаємодії ЗВО з міжнародними організаціями ґрунтується на Законах “[Про освіту](#)”, “[Про вищу освіту](#)”, “[Про наукову та науково-технічну діяльність](#)” і міжнародних договорах України, укладених у відповідному порядку.

<sup>11</sup> [Про публічні закупівлі](#). Про публічні закупівлі. Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII

<sup>12</sup> <https://prozorro.gov.ua>

банків. Але облік гривневого еквіваленту здійснюється на бюджетних реєстраційних рахунках Казначейства<sup>13</sup>.

На відміну від Казначейства, **банки мають право відкривати необхідну кількість окремих рахунків для цільового використання**, тож моніторинг реалізації проекту, якщо рахунок відкрито в банку, проводити набагато легше, ніж за казначейським рахунком.

**(б) Під час співпраці з ДКСУ виникають затримки з проведенням операцій/розрахунків, через особливості функціонування ЄКР. Тривалі процедури обробки платежів у Казначействі затримують реалізацію грантів.** Казначейство перевіряє відповідність документів вимогам законодавства України з метою запобігання помилкам та правопорушенням з боку ЗВО. Проте часом розрахунки через Казначейство тривають до двох тижнів.

*“Казна - це тиждень на платіж. Були випадки, коли до двох тижнів не проходять платежі. Коли в державі виникають бюджетні розриви, то будуть страждати всі, і грантові кошти також. Всі рахунки платяться, але затримки можуть бути суттєвими, ” – із глибинного інтерв'ю з представником ЗВО*

Особливо гострою ця проблема є наприкінці року, коли зростає імовірність використання урядом коштів на ЄКР для покриття розривів ліквідності. В листопаді-грудні органи влади поспішають використовувати передбачені їм бюджетні кошти, і в Уряді в цей час виникає потреба профінансувати значний обсяг видатків, що може створювати тимчасові розриви ліквідності, та, відповідно, затримки з проведенням платежів Державною казначейською службою. В ситуації розривів ліквідності ДКСУ у першу чергу фінансує захищені статті видатків за загальним фондом держбюджету, в той час як платежі за грантовими проектами, які відносяться до спецфонду, фінансуються в другу чергу.

**(в) Відсутня можливість проведення платежів за казначейськими рахунками наприкінці грудня через те, що ДКСУ закриває звітність наприкінці року.**

На відміну від рахунків ДКСУ, **в банках розрахунково-касові операції проводяться в той самий день або наступного дня**, крім вихідних, святкових та 2 січня, що є безумовною перевагою банків перед Казначейством.

**(г) Оскільки грантові кошти при використанні ЗВО підпадають під дію бюджетного законодавства, деякі донори непокояться про те, що може трапитися з грантовими коштами, які не були використані ЗВО після закінчення бюджетного або планового періоду.** Проте такі хвилювання безпідставні - оскільки грантові кошти обліковуються як власні надходження бюджетних установ, що є складовою спеціального фонду державного/ місцевих бюджетів, **залишки грантових коштів ЗВО не списуються наприкінці бюджетного періоду**, а залишаються на рахунках ЗВО для використання у наступному році. В даному випадку відсутня принципова різниця між знаходженням їх у Казначействі чи в банку державного сектору.

<sup>13</sup> Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України. [Наказ Міністерства фінансів №758 від 22.06.2012 р.](#), пункт 2.3. розділу 2

(д) Згідно з бюджетним законодавством, якщо фактичний обсяг власних надходжень бюджетних установ перевищує визначений кошторисом бюджетної установи план, такі понадпланові надходження мають використовуватись нею (зокрема ЗВО) для виплати заборгованості ЗВО за зарплатами та іншими обов'язковими платежами (у разі наявності такої заборгованості). В свою чергу, це означає ризик нецільового, з точки зору грантової угоди, використання коштів. Зокрема, банки мають право відкривати рахунки ЗВО лише за умови відсутності заборгованості за комунальні послуги та енергоносії, з виплати заробітної плати та стипендій, ЄСВ та інших захищених видатків<sup>14</sup>.

Тому міжнародні фонди перед наданням грантів перевіряють фінансову звітність ЗВО, аби забезпечити виконання грантових угод від таких ризиків.

(е) Якщо виникають додаткові доходи за грантом у вигляді відсотків, нарахованих на залишок гранту на поточному рахунку, це вважається іншою статтею надходжень, ніж власне грантові кошти. Ця стаття (отримання відсотків) належить до третьої підгрупи другої групи власних надходжень бюджетних установ, і відповідно до Постанови №719, зараховується на окремий спеціальний реєстраційний рахунок, відкритий в ДКСУ. Після цього ці кошти також можуть спрямовуватись на організацію основної діяльності ЗВО (як і у випадку з власне грантовими коштами), але облік цих коштів вже здійснюється виключно через Держказначейство.

**В цілому, Бюджетний кодекс та донори по-різному трактують питання цільового використання коштів, що може призводити до проблем із виконанням проєктів.** Так, донори дозволяють ЗВО самостійно розподіляти частину коштів грантового проєкту, проте чинне законодавство зобов'язує ЗВО розподіляти кошти відповідно до Постанови Уряду №710. Наприклад, у проєкті можуть бути прописані непередбачувані витрати в обсязі 5-7% суми проєкту. Проте за українським законодавством ці витрати вважаються непрямими й мають здійснюватися відповідно до [Постанови КМУ № 710 від 11.10.2016 р. "Про ефективне використання державних коштів"](#).

**Друге важливе обмеження, що накладається на ЗВО у співпраці з донорами через статус бюджетної установи - це обмеження розміру винагороди за роботу в грантовому проєкті та у розрахунках за відрядження співробітників ЗВО.** Грантодавці мають власні стандарти винагороди за участь у проєкті (в залежності від кваліфікації фахівців, що беруть участь у реалізації проєктів), які здебільшого є вищими за встановлені для співробітників бюджетних установ українським законодавством. Виплата заробітної плати працівникам бюджетних установ, у тому числі ЗВО, здійснюється відповідно до Єдиної тарифної сітки<sup>15</sup>.

Негативним наслідком такої ситуації є те, що ЗВО не мають можливості додатково доплачувати своїм співробітникам/ дослідникам за фактично понаднормову роботу (яку

<sup>14</sup> [Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури](#). Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 719, пункт 3

<sup>15</sup> Відповідно до ч. 5 ст. 6 Закону України "Про оплату праці" від 24.03.1995 р. [№ 108/95-ВР](#), схема посадових окладів (тарифних ставок) працівників установ, закладів й організацій, які фінансуються із бюджету, формується на підставі (1) мінімального розміру посадового окладу (тарифної ставки), встановленого Урядом; (2) міжпосадових (міжкваліфікаційних) співвідношень розмірів посадових окладів (тарифних ставок) і тарифних коефіцієнтів.

ті здійснюють для реалізації таких проєктів).

### **Схожою за суттю є проблема із оплатою видатків на відрядження.**

Виплати на відрядження регулюються [Постановою Кабінету Міністрів України № 98 від 02.02.2011 р.](#)<sup>16</sup> та [Наказом Міністерства фінансів України № 59 від 13.03.1998 р.](#)<sup>17</sup> Якщо в рамках грантових проєктів закладені вищі суми, у ЗВО утворюється залишок невикористаних коштів, і для їхнього переспрямування на інші видатки потрібно вносити зміни до грантового договору. При цьому максимальних витрат на відрядження, встановлених нормативними актами КМУ, не завжди вистачає для того, аби покрити всі необхідні видатки під час нього.

### **Третє важливе обмеження стосується процедури закупівель, про що йтиметься далі.**

Таким чином, бюджетне законодавство накладає значні обмеження на облік та використання бюджетних коштів, у тому числі власних надходжень бюджетних установ, під які підпадають грантові кошти, отримані ЗВО від міжнародних донорів. Аби обійти ці обмеження, донори надають перевагу співпраці з університетами через громадські організації - створені при ЗВО окремі юридичні особи, які залучають грантові кошти з одного боку та укладають угоди з працівниками університету з іншого.

*“В одному випадку співробітництво фонду з університетом через ГО відбулося для зменшення кількості державної бюрократії. У другому випадку - з метою запобігання погашення заборгованості університету за кошти гранту,” - із глибинного інтерв'ю з представником від міжнародної організації.*

Співпраця донорів із ЗВО через ГО дозволяє не лише “обійти” описані вище вимоги бюджетного законодавства, а й пришвидшити виконання проєкту. Проте даний механізм співпраці між ЗВО та грантовими установами не є сталим і не дозволяє налагодити системну та ефективну взаємодію між ними напряму. До того ж, в окремих випадках співпраця через ГО не є бажаною і з точки зору донора. Наприклад, для програм ЄС важлива міжінституційна співпраця, яка передбачає управління коштами виключно через рахунки університету.

<sup>16</sup> Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів. [Постанова Кабінету Міністрів України № 98 від 02.02.2011 р.](#)

<sup>17</sup> Про затвердження Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон. [Наказ Міністерства фінансів України № 59 від 13.03.1998 р.](#)

### **Особливості проектів міжнародної технічної допомоги**

Проекти міжнародних донорів мають право скористатися перевагами міжнародної технічної допомоги. Питання надання МТД регулюється Постановою Кабінету Міністрів №153 від 15.02.2002 р.<sup>18</sup>. Це не впливає на порядок казначейського (чи банківського) обслуговування даних коштів, але надає можливості ЗВО певні привілеї у використанні цих коштів.

Зокрема, проекти МТД вигідні для виконавців, оскільки такі проекти мають низку податкових та інших пільг<sup>19</sup>:

- **Міжнародна технічна допомога звільнена від ПДВ<sup>20</sup>**. ЗВО може не сплачувати ПДВ за ті послуги, які він надає в рамках такого проекту.
- **Імпортне обладнання для проектів МТД не оподатковується митом та ПДВ**, а також безкоштовно перебуває на митному складі під час розмитнення.
- **До роботи у проєктах МТД дозволено залучати нерезидентів та іноземних громадян без оподаткування їхнього доходу<sup>21</sup>**: не стягується податок на доходи (ПДФО та ЄСВ) задля уникнення подвійного оподаткування.
- **Закупівлі товарів та послуг в рамках проектів МТД можуть здійснюватись без використання електронної системи Prozorro.**

Для того, аби проєкт було визнано МТД, він має бути зареєстрований в Секретаріаті КМУ. До них застосовуються правила передбачені міжнародними договорами<sup>22</sup> про технічну допомогу, оскільки міжнародні договори мають пріоритет над національним законодавством.

Водночас у разі суттєвих змін до проєкту (наприклад, подовження термінів його виконання) відповідні зміни до контракту мають бути не лише погоджені донором, але й зареєстровані в Секретаріаті КМУ через подання відповідного пакету документів залежно від строку пролонгації<sup>23</sup>. Це створює додаткові часові втрати під час реалізації грантових проєктів.

Після реєстрації в Секретаріаті КМУ кожні півроку ЗВО подає фінансовий та описовий звіти про реалізацію грантових проєктів. За невчасно подані звіти ЗВО спершу отримує попередження. Якщо такі звіти відсутні, державні органи мають право припинити грантовий проєкт, звернувшись до донора з вимогою визнати проєкт неуспішним.

**У разі визнання банку, в якому знаходяться грантові кошти, неплатоспроможним, держава допомагає повернути грантове фінансування проєктам МТД.** Водночас, оскільки з 2015 року облік власних надходжень ЗВО регулюється Постановою №719, яка передбачає можливість використання ними для обліку коштів лише державних банків (ризик банкрутства яких є незначним з огляду на можливість держави докапіталізувати держбанки), для обліку грантових коштів ця норма не є принциповою.

<sup>18</sup> Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги. [Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153](#), пункт 13

<sup>19</sup> Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги. [Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153](#), пункт 12

<sup>20</sup> [Податковий кодекс України](#). Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI, пункт 197.11 статті 197

<sup>21</sup> [Лист ГУ ДФС у м. Києві від 30.08.2016 р. № 19408/10/26-15-12-05-11](#)

<sup>22</sup> [Про міжнародні договори України](#). Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV частина 2 статті 19

<sup>23</sup> Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги. [Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153](#), пункт 21



## Розділ 2. Можливі шляхи вирішення проблем, що існують в частині співпраці державних та комунальних ЗВО, та грантових установ

Хоча законодавство, що визначає питання співпраці державних і комунальних ЗВО із грантовими установами, передбачає достатньо жорстке регулювання питань такої співпраці, тим не менш, воно все ж надає певну гнучкість для ЗВО.

**По-перше, мова про можливість ЗВО обліковувати власні кошти не лише через рахунки Державного казначейства, але і через рахунки банківських установ.**

**Так, згідно з Бюджетним кодексом України, бюджетний фонд установи (зокрема, ЗВО) структурований так:** всі надходження поділяються на загальний фонд - фінансування з державного бюджету - та спеціальний фонд із власними надходженнями. З моменту надходження будь-яких коштів з інших, ніж державний та/ чи місцеві бюджети, джерел на рахунки бюджетної установи, у тому числі ЗВО, вони отримують статус власних надходжень бюджетної установи, а їхнє використання починає регулюватись бюджетним законодавством.

**Грантові кошти включені до власних надходжень спеціального фонду університету.** Регулювання їхнього обліку та використання відбувається за тими ж принципами, що й для власних надходжень бюджетних установ отриманих з інших джерел.

**Проте БКУ визначає лише загальні засади обліку власних надходжень ЗВО.** Залежно від джерела надходжень, він розподіляє власні надходження бюджетних установ на 2 групи (по 4 та 3 підгрупи в кожній відповідно), і визначає напрями використання коштів, що надійшли з кожного джерела<sup>24</sup> (див. таблицю).

**Таблиця. Види власних надходжень бюджетних установ за джерелом походження коштів та напрями їх використання згідно з Бюджетним кодексом України.**

Група власних надходжень	Підгрупа власних надходжень	Визначені БКУ напрями використання власних надходжень відповідної підгрупи
Група 1	1 - плата за послуги, що надаються згідно з основною діяльністю	покриття витрат, пов'язаних з організацією та наданням послуг згідно з основною діяльністю
	2 - надходження від додаткової (господарської) діяльності	організація додаткової (господарської) діяльності; господарські потреби бюджетних установ, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв
	3 - плата за оренду майна відповідно до Закону "Про оренду державного та комунального майна"	утримання, облаштування, ремонт та придбання майна бюджетних установ

<sup>24</sup> [Бюджетний кодекс України](#) від 08.07.2010 р. № 2456-VI, стаття 13

	4 - надходження від реалізації майна, крім нерухомого	ремонт, модернізація чи придбання нових необоротних активів та матеріальних цінностей, покриття витрат, пов'язаних з організацією збирання і транспортування відходів і брухту на приймальні пункти; господарські потреби, включаючи оплату комунальних послуг і енергоносіїв
Група 2	1 - <b>благодійні внески, гранти та дарунки</b>	<b>організація основної діяльності бюджетних установ</b>
	2 - надходження отримані від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, у тому числі заходів з відчуження для суспільних потреб земельних ділянок та розміщених на них інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб	виконання відповідних цільових заходів
	3 - відсотки від депозитів та відсотки, що нараховані на залишок коштів на поточному рахунку (лише для закладів освіти)	<b>організація основної діяльності бюджетних установ</b>

**Бюджетний кодекс (ч.7 і 9 ст. 43) надає ЗВО право обирати - розміщувати грантові кошти та здійснювати розрахунки за ними у Казначействі чи в державних банках.** Порядок взаємодії закладів вищої освіти з банками затверджено [Постановою КМУ №719 від 02.09.2015 р.](#) **Постанова визначає порядок обліку коштів ЗВО на рахунках банківських установ, при цьому обмежуючи перелік банків, із якими вони можуть працювати, лише державними банками.**

**Перевагами використання рахунків у банках є:** 1) відкриття окремих рахунків для кожного гранту та спрощення звітування за грантовою угодою та відповідного аудиту; 2) проведення розрахунково-касових операцій протягом 1-2 днів.

Та хоча законодавство дозволяє ЗВО обліковувати грантові кошти через банки державного сектору, **більшість опитаних ЗВО впевнені у неможливості здійснення платежів за грантами в банківських установах, оскільки не знають про таку можливість, а якщо й обізнані про це, то не розуміють додаткових переваг обслуговування в держбанках.**

Так, серед десяти опитаних представників державних університетів:

1. Вісім стверджують, що згідно з Бюджетним кодексом України всі платежі мають відбуватися через Казначейство;

*“Всі розрахунки по гранту проводяться через Казначейство. Гривневі рахунки не маємо права відкривати в банку”. “Відсутня можливість проводити платежі поза ДКСУ,” - із глибинних інтерв'ю з представниками ЗВО.*

2. Один респондент повідомив, що операції в гривні за проектом проводять через рахунки в державному банку. Водночас усі банківські операції обліковуються в Казначействі. Досвід співпраці з банком цей респондент визначив як позитивний.
3. Один ЗВО обслуговує платежі за грантовим проектом у Казначействі, проте знає про можливість ЗВО обслуговуватися в банку. Небажання обслуговуватися в банку цей респондент пояснив трьома причинами. По-перше, тим, що у Казначейства більше досвіду роботи з бюджетними коштами. По-друге, можливістю виникнення додаткової роботи під час взаємодії з банками, адже всю інформацію про розрахунки потрібно дублювати для Казначейства. По-третє, додатковими видатками - комісією банку за кожен проведений платіж. *(Питання витрат на сплату комісії є питанням власне підготовки грантових документів, адже панівна більшість грантових організацій дозволяють передбачати у бюджетній заявці за проектом видатки на сплату банківської комісії).*

Таким чином, ключовою причиною для роботи ЗВО із грантовими установами саме через рахунки Держказначейства є не законодавчі обмеження, а відсутність знань/ розуміння відповідальними співробітниками ЗВО передбачених законодавством можливостей обрахунку грантових коштів на рахунках державних банків. Це означає необхідність підвищення кваліфікації/ проведення навчання для профільних співробітників про наявні можливості співпраці з грантовими установами.

Тим не менш, коментарі останнього ЗВО також обґрунтовані. Адже, хоча Постанова №719 дійсно дозволяє обліковувати кошти за грантовими і благодійними угодами на рахунках в державних банках, **затверджена постановою процедура відкриття рахунку в банках державного сектору застаріла та складна, що значно зменшує мотивацію ЗВО до обліку грантових коштів через рахунки в державних банках.**

Так, відповідно до ч.3 Постанови, умовами розміщення коштів ЗВО у банках державного сектору є:

- рішення закладу, установи, **яке ухвалюється щороку окремо за кожною бюджетною програмою і кожним видом надходжень.** Державні ЗВО мають погодити відповідне рішення з відповідним міністерством, а комунальні - з місцевою радою під час затвердження місцевого бюджету на наступний бюджетний період;
- наявність затвердженого кошторису;
- відсутність заборгованості за захищеними видатками ЗВО.

Незважаючи на те, що державних банків усього чотири, ЗВО має надіслати до кожного заявку та провести квазі-конкурс (ч.4 Постанови).

Після обрання банку, відповідно до ч.6 Постанови, ЗВО має надати Казначейству такі документи:

- 1) рішення закладу, **погодження відповідного головного розпорядника бюджетних коштів**, а для комунальних вищих навчальних закладів та закладів культури - **рішення місцевої ради**;
- 2) копію кошторису (плану використання бюджетних коштів), затвердженого в установленому порядку.

При цьому, згідно з п.1 ч.7 Постанови, ЗВО не може отримати грантові кошти відразу на свій рахунок у держбанку. Натомість гроші мають прийти до Казначейства, яке потім перекаже їх до банку за платіжним дорученням до кінця операційного дня. Якщо грант в іноземній валюті, то кошти спочатку потрапляють на рахунок ЗВО у державному банку. Після конвертації гривня одразу спрямовується на рахунок ЗВО у Казначействі. І лише після цього Казначейство може перерахувати гривню на рахунок ЗВО у банку за виконання вищезгаданих умов.

**При цьому навіть якщо грантові кошти обліковуються у державних банках, ДКСУ все одно відслідковує рух цих коштів:** усі доходи, видатки та зобов'язання реєструються в системі обліку Казначейства<sup>25</sup> через необхідність ДКСУ в агрегованому вигляді подавати ці дані до звітності з виконання держбюджету. Тому ЗВО протягом трьох днів після закінчення місяці подає до ДКСУ довідку про операції в національній валюті<sup>26</sup> або довідку про операції в іноземній валюті<sup>27</sup> на паперових та електронних носіях. Це збільшує часові витрати ЗВО на адміністрування грантів.

Таким чином, для спрощення співпраці ЗВО з грантовими установами в питанні обліку коштів важливо внести зміни передусім до нормативних актів Кабінету Міністрів, зокрема до Постанови №719. А також спростити облік грантових коштів та благодійної допомоги через рахунки у державних банках.

Аналогічно, хоча для спрощення діяльності ЗВО із грантовими установами оптимально було б внести зміни до первинного законодавства (Бюджетного кодексу України, Закону "Про вищу освіту"), інші питання співпраці ЗВО та грантових установ також можуть бути вирішені в рамках чинного законодавства.

Це стосується питання розміру виплат, які можуть здійснювати ЗВО своїм співробітникам, залученим до виконання проєктів за грантовими угодами.

**Аби обійти це обмеження, низка ЗВО вже зараз здійснюють виплату заробітної плати за реалізацію гранту трьома способами:**

*"Для можливості виплати винагороди за реалізацію грантових проєктів потрібно вносити зміни до штатного розпису; існують обмеження бюджетних установ щодо розміру оплати праці, відповідно до тарифної сітки". "Всі роботи по проєкту реалізуємо через угоди ЦПХ," - із глибинних інтерв'ю з представниками ЗВО.*

**1. Зміни до штатного розпису: додаються нові посади з вищим рівнем посадових окладів, на які переводяться працівники, які працюють за грантовими проєктами.** Такий процес може тривати до трьох тижнів через реєстрацію змін в Міністерстві освіти та науки України. Для внесення змін до штатного розпису потрібно довести наявність необхідного фінансового ресурсу в гривні, а для цього (якщо проєкт передбачає фінансування у валюті), необхідно продати іноземну валюту та придбати гривню. Через

<sup>25</sup> Про затвердження Порядку відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій в системі Державної казначейської служби України. [Наказ ДКСУ № 217 від 27.12.2013 р.](#)

<sup>26</sup> Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами. [Наказ Міністерства фінансів України 24.12.2012 р. № 1407](#), додаток 34

<sup>27</sup> Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами. [Наказ Міністерства фінансів України 24.12.2012 р. № 1407](#), додаток 40

це виникають курсові ризики: адже якщо в момент продажу валюти її курс буде низьким, ЗВО отримає менше коштів на реалізацію проекту; якщо ж курс буде вищим за прогнозований на період реалізації проекту і закладений у кошторис, це означатиме більші за планові обсяги власних надходжень ЗВО, що має відповідні наслідки з точки зору бюджетного регулювання (а саме, вимога спрямовувати такі кошти перш за все на фінансування основної діяльності). Альтернативне вирішення проблеми у випадку вищого за прогнозний курсу валюти - це внесення ЗВО змін до свого кошторису (обсягу плану з власних надходжень) та спрямування залишків на потреби проекту.

2. Для оформлення відносин зі співробітниками проекту ЗВО використовують **цивільно-правові угоди**. Відповідно до Закону [“Про наукову та науково-технічну діяльність”](#), отримувати таку винагороду за договорами ЦПХ можуть **наукові працівники**<sup>28</sup> (*“Науковому працівнику за виконання роботи у вільний від основного навантаження час винагорода виплачується за договорами цивільно-правового характеру та за роботу за сумісництвом - на умовах трудового договору.”*). **Якщо ж ЗВО потрібно залучити позаштатних співробітників через укладання ЦПУ**, а сума такої угоди вища за поріг допорогових закупівель (50 тис. грн), то згідно з ЗУ “Про публічні закупівлі”, за такими договорами потрібно проводити публічну закупівлю послуг. Така процедура може суперечити умовам грантового договору, якщо в ньому одразу прописано імена виконавців проекту.

3. **Виплачується винагорода за авторськими угодами** при наявності авторського свідоцтва згідно з вимогою ЗВО та умовами грантового проекту.

**Більш системним та нормативно коректним способом вирішення цієї проблеми в межах чинного законодавства є внесення змін до Колективного договору.** Закон [“Про освіту”](#) визначає, що ЗВО в межах своєї автономії самостійно ухвалює рішення з питань неврегульованих законодавством<sup>29</sup>. Крім того, ЗВО має право встановлювати педагогічним та науково-педагогічним працівникам закладу премії за реалізацію інноваційних проектів на основі свого статуту та колективного договору.<sup>30</sup> Умови колективного договору регулюються Законом “Про оплату праці”. Цей Закон наголошує, що колективним договором можна встановлювати інші системи оплати праці.<sup>31</sup>

**Нарешті, для виправлення ситуації із оплатою відряджень може бути доцільним внесення змін до нормативних актів, що регулюють використання МТД.**

<sup>28</sup> [Про наукову та науково-технічну діяльність](#). Закон України від 26.11.2015 р. № 848-VIII, частина 2 статті 36

<sup>29</sup> [Про освіту](#). Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VII, частина 3 статті 2

<sup>30</sup> [Про освіту](#). Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VII, частина 7 статті 61

<sup>31</sup> [Про оплату праці](#). Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР, стаття 6

## Розділ 3. Аналіз закупівельних практик закладів вищої освіти

Як і інші юридичні особи публічного права, в своїй закупівельній діяльності ЗВО регулюються Законом “Про публічні закупівлі”. З одного боку, це забезпечує прозорість всіх закупівельних процедур, але з іншого - збільшують строки проведення закупівель, а також **створює ситуацію подвійного регулювання одного й того ж самого питання**. Адже зазвичай, грантові установи (особливо міжнародні організації) мають власні правила проведення закупівель, які поширюються і на надання грантів для українських ЗВО.

Успішність закупівлі зазвичай описується так званим закупівельним трикутником, який можна описати таким реченням: **“купити вчасно необхідної якості за найкращою ціною”**. Наш аналіз публічних закупівель закладів вищої освіти показав, що **найбільш проблематичним місцем в цьому трикутнику є час**. Закупівлі є довготривалим процесом одразу з декількох причин:

- закладені в законодавстві мінімальні строки проведення процедур (наприклад, мінімальна тривалість Відкритих торгів складає близько 30 робочих днів);
- значна кількість не успішних закупівель, що змушує замовників проводити їх повторно;

На нашу думку зменшувати тривалість процедур не є можливим, тож тривалість закупівельного процесу доцільно зменшувати за рахунок скорочення невдалих закупівель, підвищення якості закупівельних процесів, зменшення кількості закупівель, на які розповсюджується Закон “Про публічні закупівлі”. Зокрема, кроками, які б якісно покращили проблему невдалих/довготривалих закупівель могли б стати:

- Зміна діючого порядку визначення предмету закупівлі, який зараз передбачає “агрегацію” товарів, робіт і послуг на рівні 2-4 знаку коду класифікатора ДК. Це частина дизайну закупівельного законодавства і електронної системи Prozorro, яка була створена для запобігання замовниками практики “дробленню” предмету закупівлі, щоб уникати “порогу” із якого мають обов’язково проводитися конкурентні процедури. Наразі це призводить до великої кількості відкритих торгів на дрібні суми, які є хронічно неуспішними. Крім того, часто це призводить до неправильного розуміння самими замовниками правила визначення предмету закупівлі і вибору не відповідної процедури.
- Підняття порогів для Відкритих торгів на товари і послуги. Поріг не переглядався із моменту створення Prozorro і становить 200 тис. грн для “звичайних” замовників, якими є заклади вищої освіти.

Зауважимо, що ці рекомендації не стосуються окремих категорій замовників, а зміни дизайну закупівельної системи загалом.

## Опис закупівельних практик вищих закладів освіти.

### *Якість*

Серед розпорядників публічних коштів розповсюджений міф, що закупівельна система Prozorro орієнтується виключно на ціновий фактор. Цей міф зумовлений недостатньою професійністю закупівельників - ця професія тільки формується в Україні. З 2022 року всі закупівельники перейдуть на формат індивідуальної роботи в статусі Уповноважених осіб. Уповноважені особи мають замінити собою традиційні тендерні комітети, учасники яких часто є фахівцями в інших сферах і займаються закупівлями як "суспільним навантаженням".

Питання якості лежить виключно в площині професійного формування технічних специфікацій заявки. Крім того, Закон "[Про публічні закупівлі](#)" і електронна система пропонують різні додаткові варіанти для закупівлі товарів, послуг чи робіт з орієнтацією не тільки на цінову, а й на якісну складову: починаючи від нецінових критеріїв чи імплементації принципів вартості життєвого циклу і закінчуючи електронним каталогом.

### *Ціна (конкурентність)*

Важливі показники ефективності закупівель - конкуренція та економія<sup>32</sup>. Як показали дослідження<sup>33</sup>, проведені Центром вдосконалення закупівель Київської школи економіки, більш конкурентні закупівлі призводять до зниження ціни, а отже, ефективнішого витрачання грошей платників податків.

Університетські закупівлі в 2020 році показали середню конкуренцію 2,4 учасника на тендер, а економію - 13,5% (медіанне значення - 7%). Загалом по системі ці показники - 2,3 учасника та 13% економії (6% - медіана). Тобто показники університетів майже такі ж, як і в середньому по системі.

Середні чи медіанні значення конкуренції та економії відіграють значущу роль лише тоді, коли закупівельник докладає максимум зусиль для проведення конкурентних закупівель. Закон "[Про публічні закупівлі](#)" в більшості випадків додатково обмежує вільний вибір замовника, встановлюючи досить жорсткі навіть порівняно з практикою ЄС рамки для цього (про це детальніше нижче).

В 2020 році університети та інститути провели конкурентних закупівель на 5,6 млрд грн, що становить 44% загальної суми 12,6 млрд грн. Решта закупівель були проведені без використання електронної системи або за переговорною процедурою, яка зазвичай застосовується після двох невдалих спроб провести конкурентну закупівлю. Частка конкурентних закупівель є нижчою, ніж загалом по системі Prozorro, де вона становить 65% (в 2020 році це 535 млрд із 822 млрд грн).

Конкуренція під час закупівель залежить від сум і розмірів замовників, а також ринків, на яких вони переважно діють. Чим менший замовник, тим більше в нього дрібних, і відповідно неконкурентних, закупівель. Якщо подивитись не на суми, а на кількість процедур (підписаних контрактів), то в 2020 році в університетів було лише 8,6% конкурентних закупівель (12 тис. зі 139 тис.). Це відповідає частці загалом по системі, де

<sup>32</sup> Економія визначається як різниця між початковою і кінцевою ціною у відсотках

<sup>33</sup> <https://cep.kse.ua/article/3-Problems-of-Gas-Procurement/index.html>

було реалізовано 308 тис. конкурентних процедур із 3,57 млн (8,6%).

### Час (успішність)

Платою за конкурентність і прозорість є час, яким замовник жертвує (добровільно або вимушено), стикаючись або з невдалими закупівлями, або із законодавчо встановленими довгими строками на їх проведення.

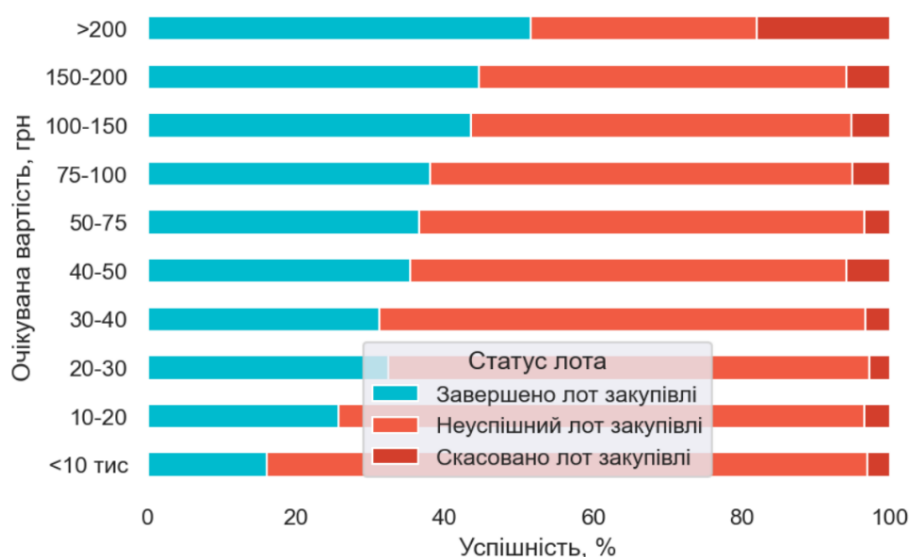
*“Головна проблема - терміни в закупівлях, які дуже довгі”, - із глибинного інтерв'ю із закупівельником ЗВО.*

Для надпорогових процедур (наприклад, відкриті торги) встановлений законодавством мінімальний час на проведення становить 30 днів, і фактично може бути більшим, якщо процедуру буде оскаржено (фактична медіанна тривалість становить 38 днів). Така закупівля буде успішною за наявності мінімум двох кваліфікованих учасників. В разі неуспішної процедури замовник, згідно із Законом [“Про публічні закупівлі”](#), має провести аналогічну закупівлю без зміни предмету, суми і технічних вимог. І лише якщо друга спроба буде невдалою, замовник має право провести переговорну процедуру. Іноді затримка закупівлі необхідного товару, роботи чи послуги може тривати кілька місяців.

Згідно з даними за 2020 рік, частка успішних конкурентних закупівель університетів становила всього 51%. Тобто лише кожна друга конкурентна закупівля була успішною. Загалом по системі (коли замовники не університети) цей показник трохи вище - 61%.

Як правило, неуспішними є дрібні закупівлі - оскільки вони менш цікаві для постачальників (див. рис.). Так, відкриті торги на суму 200 тис. грн і вище успішні в 50% випадках. Якщо сума закупівлі менше 50 тис. грн, то успішність падає до 26%. А закупівлі на суму до 10 тис грн успішні лише в 14% випадків.

**Рис. Успішність надпорогових процедур в залежності від суми закупівлі**



При цьому університети проводять більше “дрібних” закупівель, ніж в середньому по системі, що пояснює меншу частку успішних конкурентних процедур. Так, у 2020 році “дрібні надпорогові і допорогові” закупівлі становили 19,5% всіх конкурентних закупівель



університетів (1,1 млрд із 5,63 млрд грн). Загалом по системі Prozorro ця частка становить 4,8% (28,5 млрд із 585 млрд грн)<sup>34</sup>. Якщо дивитись на кількість процедур, то загалом по системі “дрібні надпороги і допороги” становлять майже 21% (67 тис. із 309 тис. процедур), а для університетів - 27,5% (3,3 тис. з 12 тис.).

Є декілька причин того, чому університети проводять багато невеликих закупівель і втрачають на цьому багато часу. По-перше, низькі “пороги” для проведення конкурентних закупівель, які не переглядалися із моменту створення Prozorro і становлять для “звичайних” замовників для товарів і послуг 200 тис грн.

По-друге, так зване **правило “агрегації”**, прописане в чинному порядку визначення предмета закупівлі та типів закупівель (процедур), які можуть при цьому застосовуватись. Порядок визначення предмету закупівлі затверджений [Наказом Мінекономіки від 15.04.2020 р. № 708](#) (детальніше у Вставці “Предмет закупівлі”)

По-третє, **неправильне трактування і використання більшістю українських публічних замовників цього Порядку**. Якщо “виникла нова чи додаткова потреба у товарах, роботах чи послугах, яку замовник не міг передбачити”, або йому “виділили додаткові кошти”, така закупівля вважається новим предметом. Якщо ця сума до 50 тис. грн, то замовник може (хоча не зобов'язаний) застосувати прямий договір. Очевидно, що закупівлі в рамках реалізації грантових проєктів складно або взагалі неможливо передбачити на початку бюджетного року. Якщо грант отриманий в середині бюджетного року, замовник має об'єктивні і незалежні від нього обставини, через які він не міг передбачити і запланувати таку закупівлю ще на початку року, коли формувався бюджет закупівель.

Наприклад, якщо закупівельна організація вже провела на поточний рік закупівлю паперу чи офісного обладнання на надпорогову суму, то здійснення додаткової закупівлі за тим же класом коду ДК на невелику суму (наприклад, до 10 тис грн) майже втричі погіршує успішність такої закупівлі.

*“Проводимо відкриті, якщо по університету за цим кодом класифікатора (ДК) вже були такі (загальна сума 200 тис. грн - прим). В результаті закупівля затягується на два і більше місяці. При тому, що по грантовому проєкту нам дозволено купувати прямо до 25 тис. євро,” - із глибинного інтерв'ю з закупівельником із ЗВО.*

*“Проблема в тому, що все акумулюється на рівні університету. Наприклад, в нас потреба закупівель всього на 2 тис. грн, а по цій статті ДК є ще інші закупівлі в університету, то загалом ця сума виростає вище 50 тис. грн - і ми маємо проводити тендерні процедури,” - із глибинного інтерв'ю з закупівельником із ЗВО.*

По-третє, **замовники не вміють** (або бояться через контролюючі органи) **правильно визначити новий предмет закупівлі**. Наприклад, за 4 знаком 30190000-7 (Офісне устаткування та приладдя різне) ДК 021:2015 очікувана вартість закупівлі становить 100 тис. грн. Замовник може здійснити або Спрощену закупівлю або Запит цінових пропозицій в електронному каталозі. За певний час у замовника з'являється необхідність придбати додатково канцелярію за тим самим 4 знаком коду ДК з очікуваною вартістю в 75 тис. грн. Тоді, в разі виділення замовнику додаткового фінансування або

<sup>34</sup> Детальна проблема і розрахунки тут: [https://cep.kse.ua/article/policy\\_brief/CPV4.pdf](https://cep.kse.ua/article/policy_brief/CPV4.pdf)

перерозподілу ним коштів в межах всього бюджету для закупівлі, яка не була передбачена, замовник має проводити спрощену закупівлю, оскільки це новий предмет закупівлі. При цьому найчастіше замовник здійснює закупівлю за відкритими торгами, аргументуючи тим, що оскільки попередня процедура відкриті торги, то закупівля за тим самим 4 знаком має здійснюватися за аналогічною процедурою.

По-четверте, інколи замовники зловживають (навмисно проводять невдалі закупівлі), проводячи закупівлю з дискримінаційними вимогами з метою укладення договору із зручним для себе виконавцем/постачальником.

Всі перелічені вище пункти є прямим чи опосередкованим результатом впливу чинного порядку визначення предмету закупівлі (і відповідно вибору процедури).

### **Предмет закупівлі**

Закон чітко визначає вартісні межі предмету закупівлі та типи закупівель (процедур), які можуть при цьому застосовуватись. Безпосередній порядок визначення предмету закупівлі затверджений [наказом Мінекономіки від 15.04.2020 р. № 708](#) (далі - Порядок)<sup>35</sup> згідно якого використовують класифікатор ДК 021:2015.

Існують два основних типи замовників - "звичайні" (визначені пунктами 1-3 частини першої статті 2 Закону) та замовники в окремих сферах (4 пункт). Вартісною межею для перших при купівлі товарів і послуг є 200 тис грн, для робіт - 1,5 млн грн. Для других - відповідно 1 млн та 5 млн грн.

Якщо закупівля менша вартісних меж, то замовник, наприклад, може провести Спрощену закупівлю або закупівлю в Електронному каталозі. Якщо вище - він зобов'язаний проводити Відкриті торги і інші. Відкриті торги складніші у порівнянні із Спрощеними: вимагають наявності мінімум двох учасників, мають тривалішу і більш складну процедуру, містять більше важелів для учасників у захисті своїх прав (оскарження закупівлі), тощо. Разом з тим, Відкриті торги підвищують ефективність і прозорість витрачання публічних коштів.

Вартісні межі, а відповідно і типи закупівлі, визначаються зараз за 2-5 знаком класифікатора, але в більшості випадків - за 4-им знаком (класом). Така "агрегація" була зроблена для того, щоб замовники навмисно (штучно) не подрібнювали закупівлі на окремі, зменшуючи кількість "надпорогових" (а іноді і конкурентних) закупівель.

Ця "особливість" закупівельної системи призводить до того, що замовники мають іноді проводити конкурентні "надпорогові" закупівлі на суми, які насправді менше визначених порогів.

Наприклад, якщо у замовника за класом 15510000-6 (Молоко та вершки) є три окремі закупівлі-молока, вершків, згущеного молока - кожна на 5, 50 та 500 тис. грн, то всі ці три закупівлі в рамках одного бюджетного року будуть вважатись "надпороговими": їх загальна річна сума перевищує 200 тис. грн і мають здійснюватись за надпороговими

<sup>35</sup> Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі. [Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства № 708 від 15.04.2020 р.](#)

процедурами (наприклад, Відкриті торги).

Така архітектура Закону “[Про публічні закупівлі](#)” вимагає від замовника якісного і детального планування закупівель на початку бюджетного року. Наприклад, якщо була неправильно спланована на врахована потреба якогось окремого департаменту замовника, і не включена в першу генеральну закупівлю, це призводить до того, що таку окрему закупівлю потім необхідно проводити окремо за конкурентною процедурою. У прикладі вище, закупівля на 5 тис. грн, вочевидь, стане проблемною. Буде важко знайти учасника на відкриті торги, які можуть тривати більше місяця. В ідеалі, в цьому прикладі, проводити всі ці закупівлі разом, як один тендер, можливо, розбивши їх на три лоти, або одним лотом (в залежності від того, є один чи різні постачальники на ринку). Звісно, що так робити можна лише знаючи на початку бюджетного року всю потребу і відповідне під неї фінансування.

## Висновки та рекомендації

Бюджетний кодекс України, Закони "[Про освіту](#)" та "[Про вищу освіту](#)" дозволяють ЗВО отримувати додаткове фінансування у вигляді грантів від грантових організацій. Після надходження грантових коштів на рахунок ЗВО вони обраховуються за спеціальним фондом державного (місцевого) бюджету як власні надходження бюджетних установ. З цього моменту **на грантові кошти поширюються правила використання коштів бюджетною установою.**

Для отримання грантових коштів від міжнародних організацій в іноземній валюті ЗВО має відкрити окремий поточний рахунок в державному банку у відповідній валюті. Для проведення розрахунково-касових операцій за грантовим проєктом у гривні можна обрати Казначейство або банк державного сектору.

**Облік грантових коштів через рахунки ДКСУ накладає такі обмеження:** 1) відсутня можливість відкривати окремі рахунки для кожного гранту, що значно ускладнює звітування за грантами; 2) виникають затримки з проведенням операцій/ розрахунків через особливості функціонування ЄКР (особливо наприкінці року).

**Водночас законодавство дозволяє більшу гнучкість в управлінні грантовими коштами, ніж вважає більшість респондентів** - представників ЗВО. Зокрема, ЗВО можуть обліковувати кошти не лише на рахунках ДКСУ, але і на рахунках державних банків, що зменшує частину ризиків та прискорює процедурні питання.

**Перевагами використання рахунків у банках є:** 1) відкриття окремих рахунків для кожного гранту та спрощення звітування за грантовою угодою та відповідного аудиту; 2) проведення розрахунково-касових операцій протягом 1-2 днів.

**Для грантів, які надаються в рамках проєктів міжнародної технічної допомоги, передбачені податкові та митні пільги.** Проєкти МТД мають бути зареєстровані в Секретаріаті КМУ. Тоді вони звільняються від ПДВ, митних платежів та можуть залучати до проєкту нерезидентів.

**Статус “бюджетної установи” також накладає на ЗВО у співпраці з грантовими організаціями обмеження щодо розмірів оплати праці за роботу в грантовому проєкті та виплати за відрядження.**

Низку обмежень, що впливають на співпрацю з грантовими організаціями, на ЗВО накладає також Закон "[Про публічні закупівлі](#)". Хоча в цілому даний Закон дозволяє значно підвищити якість та прозорість публічних закупівель, що здійснюються, зокрема, і вищими навчальними закладами, існує низка проблем, які варті уваги. Зокрема:

- Занизькі пороги для проведення закупівель - у розмірі 50 тис грн на рік на один вид товарів/ послуг (стосуються всіх публічних замовників). Як наслідок, закупівлі на дрібні суми необхідно проводити за складними надпороговими процедурами. Пороги не змінювались з моменту створення системи Prozorro;
- Неактуальний на сьогодні порядок визначення предмету закупівлі, визначений наказом [Мінекономіки від 15.04.2020 р. № 708](#);

- Неправильне трактування більшістю замовників даного Порядку;
- Кволий розвиток і використання можливостей *Prozorro.маркет*.

**Для системного вирішення цих проблем ми рекомендуємо наступний перелік кроків:**

### **З боку Верховної Ради:**

13. **Внесення змін до [Бюджетного кодексу України](#)**, щоб надати більше автономії ЗВО, зокрема й у використанні грантів від донорських організацій з дотриманням умов, зазначених у грантових угодах.
14. **Внесення змін до Законів "[Про освіту](#)", "[Про вищу освіту](#)"**, які б надавали право ЗВО проводити оплату праці за реалізацію програми на рівні затвердженому грантовою угодою та відповідно до вимог донора як для науково-педагогічного складу, так і для адміністративного персоналу, залученого до реалізації проєктів (зокрема для осіб, які займаються проєктною діяльністю).
15. **Внесення змін до Закону "Про публічні закупівлі"** в частині підняття порогів із 200 до 500 тис. грн для звичайних замовників (не лише для ЗВО, а для всіх закупівельників). На основі даних за 2020 рік таке рішення могло б потенційно зменшити загальну кількість конкурентних тендерів на 20% за кількістю і лише на 0,25% - в грошовому вимірі;

### **З боку Міністерства освіти і науки, Міністерства економіки/Кабінету Міністрів України:**

16. Навіть в рамках діючої редакції Бюджетного кодексу можна значно полегшити ситуацію для ЗВО, вносячи зміни до [Постанови КМУ №719 від 02.09.2015 р.](#) А саме, виокремивши гранти із пунктів Постанови, що стосуються розпорядження власними надходженнями та благодійними внесками, та **затвердивши окремий Порядок розміщення на поточних рахунках у банках державного сектору та використання грантів та здійснення контролю за їх використанням** із дещо спрощеними у порівнянні із чинним Порядком процедурами.

У Порядку грантів необхідно передбачити таке:

- можливість відкриття спеціального грантового рахунку без погодження з казначейством та місцевою радою. Передбачити лише інформативне звітування перед вказаними органами;
- обов'язкову наявність грантового договору між донором та ЗВО;
- можливість відкриття спеціального грантового рахунку без проведення "конкурсу" заявок. Просто обрати один із банків державного сектору;
- можливість відкриття спеціального грантового рахунку без урахування заборгованості ЗВО;
- можливість відразу перерахувати кошти від донора на спеціальний грантовий рахунок;
- переглянути та спростити умови договору з банком порівняно з Постановою;
- передбачити, що вся документація для обліку коштів з боку ДКСУ має надаватись ЗВО виключно в електронному вигляді;
- переглянути питання звітування, пов'язані із застарілими нормами Постанови.

17. **Оновити Порядок визначення предмета закупівлі**, затверджений наказом [Мінекономіки від 15.04.2020 р. № 708](#). Зокрема, розглянути можливість скасування правила агрегації за 3-4 знаком коду ДК 021:2015 на товари та послуги. За нашими оцінками<sup>36</sup>, на основі даних за 2020 рік таке рішення могло б потенційно зменшити загальну кількість конкурентних лотів на 12%, а їхній грошовий обсяг - лише на 0,5%;
18. Розробити та затвердити Наказ Міністерства освіти і науки для розширення практики використання ЗВО електронного каталогу і здійснення *закупівель через Prozorro.маркет* для певного набору категорій товарів. На основі даних за 2021 рік таке рішення могло б потенційно зменшити кількість спрощених закупівель на 12% без впливу на конкурентність.
19. Підвищувати кваліфікацію працівників Державної аудиторської служби України, Рахункової палати щодо особливостей роботи з проектами міжнародної технічної допомоги в частині податкових пільг, виключень закупівель з електронної системи Prozorro тощо, які має МТД, та не застосовували заходи впливу за порушення бюджетного законодавства до ЗВО за коректне оформлення МТД.

### **З боку закладів вищої освіти:**

20. Для прискорення проведення розрахунково-касових операцій по гранту **обирати банк державного сектору**.
21. У разі використання для обліку грантових коштів рахунків ДКСУ, для забезпечення можливості розрізнити кошти окремих грантів на рахунку в Держказначействі ЗВО потрібно присвоювати кожному проекту особистий номер, який зазначається у проведеній операції за рахунком. Це дозволить відслідковувати видатки, що здійснюються за кожним грантом окремо, - і відтак, полегшить звітування перед донорською організацією за використання грантових коштів.
22. Щоб виплачувати своїм працівникам гідну винагороду за участь у грантових проектах, ЗВО варто **передбачити зміни щодо встановлення розмірів преміювання у своєму Колективному договорі**, а також у своїх установчих документах, що дозволить доплачувати співробітникам за виконання проектів за грантовими угодами.
23. **Підвищувати кваліфікацію співробітників фінансових служб/відділів ЗВО** для правильного трактування та використання положень законодавства України. Зокрема, в частині:
  - a. обізнаності щодо можливостей вибору державних банків для обліку грантових коштів, навіть згідно з діючою Постановою КМУ №719;
  - b. планування закупівель і використання відповідних процедур згідно з найкращими практиками визначення предмету закупівлі (зокрема доведення до замовників інформації із Інфолиста Мінекономіки № 3304-04/54160-06 від 03.09.2020 року).

<sup>36</sup> <https://cep.kse.ua/article/efficiency-of-the-procurement-system/pdf.pdf>

24. Для зменшення інфляційних та валютних ризиків під час виконання **довгострокових проєктів** (ризик зростання цін на товари та послуги, зміна валютного курсу), що призводить до збільшення витрат понад передбачений грантовою угодою план, ЗВО доцільно здійснювати першочергову реалізацію тих статей видатків, за якими більша ймовірність зміни ціни.

## Додаток

Таблиця. Нормативно-правові акти, на основі яких було проведено дослідження

<b>1. Гранти як власні надходження спеціального фонду ЗВО</b>	
Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, стаття 13	Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету... Власні надходження бюджетних установ поділяються на такі групи: перша група - надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно із законодавством; друга група - інші джерела власних надходжень бюджетних установ. У складі другої групи виділяються такі підгрупи: підгрупа 1 - благодійні внески, гранти та дарунки; підгрупа 3 - надходження, що отримують державні і комунальні заклади фахової передвищої та вищої освіти... як відсотки, нараховані на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти.
<b>2. Дозвіл на реалізацію грантової угоди через банки державного сектора або через Казначейство</b>	
Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, стаття 43 частина 7	Власні надходження державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури, отримані як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі Казначейства України, або на поточні рахунки у банках державного сектору.
Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, стаття 43 частина 9	Розрахунково-касове обслуговування власних надходжень державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти, наукових установ та закладів культури здійснюється в територіальному органі Казначейства України або у банках державного сектору.
Закон від 01.07.2014 № 1556-VII "Про вищу освіту", стаття 70 частина 2	Власні надходження державних і комунальних закладів вищої освіти... благодійні внески та гранти відповідно до рішення, прийнятого вченою радою закладу вищої освіти... зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі центрального органу виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, або на поточні та/або вкладні (депозитні) рахунки установ державних банків.



<p>Наказ Міністерства фінансів України від 22.06.2012 № 758 "Про порядок відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України", частина 2 пункт 2.3</p>	<p>Казначейство для відображення в обліку виконання державного бюджету гривневого еквіваленту надходжень іноземної валюти, що зараховуються на валютні рахунки Казначейства, відкриті в уповноважених банках, та які отримують бюджетні установи України, що функціонують за кордоном, відкриває відповідні бюджетні рахунки за відповідними балансовими рахунками та кодами бюджетної класифікації.</p>
<p>Постанова КМУ від 02.09.2015 № 719 "Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури" пункт 3</p>	<p>Умовами розміщення закладом, установою на поточних рахунках у банках власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються закладом, установою, згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, є: 1) рішення закладу, установи, прийняте відповідно до законодавства, щодо розміщення на наступний бюджетний період власних надходжень, отриманих як плата за послуги, що надаються закладом, установою згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, в територіальному органі Казначейства або в банку; 5) відсутність на початок бюджетного періоду кредиторської заборгованості із заробітної плати, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, стипендій, забезпечення продуктами харчування, придбання медикаментів, а також за спожиті комунальні послуги та енергоносії за загальним фондом та за аналогічними напрямками використання коштів спеціального фонду закладу, установи.</p>
<p><b>3. Використання залишків після закінчення бюджетного періоду</b></p>	
<p>Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI, стаття 57 частина 1</p>	<p>...залишки коштів власних надходжень державних і комунальних закладів фахової передвищої та вищої освіти..., отриманих як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, благодійні внески та гранти, на поточних рахунках у банках державного сектору зберігаються на таких рахунках для здійснення видатків у наступному бюджетному періоді відповідно до кошторисів.</p>
<p>Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, стаття 57 частина 2</p>	<p>На кінець бюджетного періоду Казначейство України зберігає залишки коштів на рахунках спеціального фонду державного бюджету ... для покриття відповідних витрат у наступному бюджетному періоді з урахуванням їх цільового призначення. У разі відсутності відповідних бюджетних призначень на наступний бюджетний період залишки коштів спеціального фонду перераховуються до загального фонду державного бюджету.</p>
<p>Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, стаття 51, частина 4</p>	<p>За наявності простроченої кредиторської заборгованості із заробітної плати (грошового забезпечення), стипендій, а також за спожиті комунальні послуги, електричну та теплову енергію, природний газ та інші енергоносії розпорядники бюджетних коштів у межах бюджетних асигнувань за загальним фондом не беруть бюджетних зобов'язань та не здійснюють платежів за іншими заходами, пов'язаними з функціонуванням бюджетних установ (крім захищених видатків бюджету), до погашення такої заборгованості.</p>

<p>Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, стаття 51, частина 9</p>	<p>Якщо фактичні обсяги власних надходжень бюджетних установ з урахуванням залишків відповідних бюджетних коштів на початок року перевищують відповідні витрати, затверджені законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), розпорядник бюджетних коштів передбачає спрямування таких надпланових обсягів у першу чергу на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв.</p>
<p>Постанова КМУ від 02.09.2015 № 719 "Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури"</p>	<p>Залишки коштів, отриманих закладами, установами як плата за послуги, що надаються ними згідно з основною діяльністю, або благодійні внески, або гранти, що утворилися на кінець бюджетного періоду на поточних рахунках у банках, зберігаються на таких рахунках та використовуються відповідно до абзацу другої частини першої статті 57 Бюджетного кодексу України.</p>
<p><b>4. Виплата винагороди за реалізацію грантового проєкту</b></p>	
<p>Закон від 05.09.2017 № 2145-VII "Про освіту", стаття 61, частина 7</p>	<p>Керівник закладу освіти відповідно до законодавства, установчих документів та колективного договору має право встановлювати педагогічним і науково-педагогічним працівникам доплати, надбавки, премії за використання в освітньому процесі іноземних мов, сучасних технологій, реалізацію інноваційних проєктів тощо.</p>
<p>Закон від 05.09.2017 № 2145-VII "Про освіту", стаття 2, частина 3</p>	<p>Суб'єкт освітньої діяльності має право самостійно приймати рішення з будь-яких питань у межах своєї автономії, визначеної цим Законом, спеціальними законами та/або установчими документами, зокрема з питань, не врегульованих законодавством.</p>
<p>Закон від 29.06.2004 № 1906-IV "Про міжнародні договори України", стаття 19 частина 2</p> <p>Закон від 24.03.1995 № 108/95-ВР "Про оплату праці", стаття 6</p> <p>Закон від 26.11.2015 № 848-VIII "Про наукову та науково-технічну діяльність", стаття 36 частина 2</p>	<p>Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору.</p> <p>Колективним договором, а якщо договір не укладався - актом роботодавця, виданим після погодження з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником), а в разі відсутності первинної профспілкової організації - з вільно обраними та уповноваженими представниками (представником) працівників, можуть встановлюватися інші системи оплати праці.</p> <p>Оплата праці наукових працівників, які виконують науково-дослідні роботи за контрактом за рахунок коштів вітчизняних та іноземних замовників робіт та грантів, визначається за угодою сторін у межах коштів на оплату праці, визначених замовником або надавачем гранту.</p>
<p><b>5. Реєстрація проєкту міжнародної технічної допомоги. Пільги, привілеї, імунітети МТД</b></p>	
<p>Постанова КМУ від 15.02.2002 № 153 "Про затвердження Порядку залучення, використання</p>	<p>п. 12. Державна реєстрація проєктів (програм) є підставою для акредитації їх виконавців, а також реалізації права на одержання відповідних пільг, привілеїв, імунітетів, передбачених законодавством та міжнародними договорами України.</p>

<p>та моніторингу міжнародної технічної допомоги"</p>	<p>п.2. Бенефіціар - центральний орган виконавчої влади, ... Секретаріат Кабінету Міністрів України, Офіс Президента України, комітети та Апарат Верховної Ради України, Національний банк, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, Національне антикорупційне бюро, Рахункова палата, інші державні органи.</p> <p>п. 21. У разі продовження строків виконання проєкту (програми) на строк від одного до шести місяців без зміни кошторисної вартості партнер з розвитку або уповноважена ним особа подає до Секретаріату Кабінету Міністрів України документи, визначені підпунктами 1 і 2 пункту 14 цього Порядку, за винятком листа від бенефіціара. У разі продовження строків виконання проєкту (програми) на строк від шести до дванадцяти місяців без зміни кошторисної вартості партнер з розвитку або уповноважена ним особа подає до Секретаріату Кабінету Міністрів України документи, визначені підпунктами 1 і 2 пункту 14 цього Порядку. У разі якщо у документі, передбаченому підпунктом 1 пункту 14 цього Порядку, зазначається інформація про погодження бенефіціаром продовження строків виконання проєкту (програми) лист від бенефіціара не подається.</p> <p>п. 23. У разі виникнення необхідності в реалізації права на податкові пільги, передбачені законодавством та міжнародними договорами України, Секретаріат Кабінету Міністрів України надсилає у п'ятиденний строк після реєстрації проєкту (програми) ДПС та Держмитслужбі копію реєстраційної картки проєкту (програми) та копію плану закупівлі в електронному вигляді з метою інформування про наявність податкових пільг, передбачених законодавством та міжнародними договорами України в рамках реалізації проєктів (програм).</p>
<p>Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI, стаття 197 пункт 11</p>	<p>Звільняються від оподаткування операції із: постачання товарів та послуг на митній території України та ввезення на митну територію України товарів, що фінансуються за рахунок міжнародної технічної допомоги, яка надається відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана у встановленому законодавством порядку.</p>
<p>Рамкова угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств від 12.12.2006 № 994_763, пункт 3.5</p>	<p>Іноземні підрядники та їхні робітники, які не є громадянами України й не проживають постійно в Україні, що працюють за контрактами, фінансованими коштом Співтовариства, звільняються від усіх податків, зборів та інших обов'язкових платежів, що справляються на території України, включаючи податки, пов'язані із підприємницькою діяльністю та отриманням прибутку.</p>

## Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України. Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
2. Кримінальний кодекс України. Закон України № 2341-III від 05.04.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
3. Лист Головного управління Державної фіскальної служби у м. Києві від 30.08.2016 р. № 19408/10/26-15-12-05-11 URL: <http://kyiv.sfs.gov.ua/baner/podatkovyi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/print-69570.html>.
4. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 124 "Доходи". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0089-11#Text>.
5. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 "Витрати". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12#Text>.
6. Питання власних надходжень державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури. Постанова КМУ № 719 від 02.09.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-2015-%D0%BF#Text>.
7. Податковий кодекс України. Закон України № 2755-VI від 02.12.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
8. Про банки і банківську діяльність. Закон України № 2121-III від 07.12.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14#Text>.
9. Про благодійну діяльність та благодійні організації. Закон України № 5073-VI від 05.07.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>.
10. Про вищу освіту. Закон України № 1556-VII від 01.07.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
11. Про граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, мобільних телефонів, комп'ютерів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного бюджету. Постанова КМУ № 332 від 04.04.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2001-%D0%BF#Text>.
12. Про ефективне використання бюджетних коштів. Постанова КМУ № 710 від 11.10.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2016-%D0%BF#Text>.
13. Про запровадження національної системи управління та контролю за виконанням спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014-2020. Постанова КМУ № 554 від 11.07.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2018-%D0%BF#Text>.
14. Про затвердження Змін до Порядку відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій в системі Державної казначейської служби України. Наказ Державної казначейської служби України № 341 від 04.12.2019 р. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-zmin-do-poryadku-vidkrittya-analitichnih-rahunkiv-dlya-obliku-operacij-v-sistemi-derzhavnoyi-kaznachejskoyi-sluzhbi-ukrayini-2>.
15. Про затвердження Інструкції про оплату праці та розміри ставок заробітної плати професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів. Наказ Міністерства освіти і науки №90 від 02.04.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0181-93#Text>.
16. Про затвердження Інструкції про службові відрядження в межах України та за кордон. Наказ Міністерства фінансів України № 59 від 13.03.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0218-98#Text>.
17. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України. Постанова КМУ № 215 від 15.04.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#Text>.

18. Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі. Наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства № 708 від 15.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0500-20#n15>.
19. Про затвердження Порядку відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій в системі Державної казначейської служби України. Наказ ДКСУ № 217 від 27.12.2013 р.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0217840-13#Text>.
20. Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України. Наказ Міністерства фінансів України № 758 від 22.06.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1206-12#Text>.
21. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами. Наказ Міністерства фінансів України № 1407 від 24.12.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13#Text>
22. Про затвердження Порядку організації проведення перевірок законності та правомірності витрат, понесених головними партнерами та/або партнерами (резидентами) в рамках реалізації проектів за спільними операційними програмами прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014-2020. Постанова КМУ № 674 від 30.06.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2021-%D0%BF#Text>.
23. Про затвердження Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування. Постанова КМУ № 1222 від 04.08.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1222-2000-%D0%BF#Text>.
24. Про затвердження Порядку підготовки та реалізації проектів у рамках програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства. Постанова КМУ № 1111 від 08.12.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1111-2010-%D0%BF#Text>.
25. Про затвердження Порядку повернення неналежно витрачених коштів та невикористаної частини гранту Європейського Союзу, що надаються для реалізації проектів у рамках спільних операційних програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства 2014-2020. Постанова КМУ № 497 від 17.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2020-%D0%BF#Text>.
26. Про затвердження Порядку реєстрації міжнародних науково-технічних програм і проектів, що виконуються в рамках міжнародного науково-технічного співробітництва українськими вченими, а також грантів, що надаються в рамках такого співробітництва. Наказ Міністерства освіти і науки України № 1507 від 20.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1564-17#Text>.
27. Про затвердження Порядку розміщення вищими і професійно-технічними навчальними закладами на вкладних (депозитних) рахунках в установах банків державного сектору економіки тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг. Постанова КМУ № 657 від 26.08.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/657-2015-%D0%BF#Text>.
28. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги щодо виконання кошторисів доходів і видатків бюджетних установ та організацій. Постанова КМУ №228 від 28.02.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF#Text>.
29. Про міжнародні договори України. Закон України № 1906-IV від 29.06.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.
30. Про наукову та науково-технічну діяльність. Закон України № 848-VIII від 26.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>.
31. Про оплату праці. Закон України № 108/95-ВР від 24.03.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#Text>
32. Про освіту. Закон України № 2145-VII від 05.09.2017 р. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
33. Про публічні закупівлі. Закон України № 922-VIII від 25.12.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
34. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги. Постанова КМУ № 153 від 15.02.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#Text>.
35. Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів. Постанова КМУ № 98 від 02.02.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98-2011-%D0%BF#Text>.
36. Рамкова угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств. Угода № 994\_763 від 12.12.2006 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_763#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_763#Text).
37. Шитікова С.П. Методичні рекомендації для виконавців проектів Еразмус+: СВНЕ. 2021. 45 с.
38. Шитікова С.П. Реалізація програм міжнародної співпраці Європейського Союзу як механізм інтернаціоналізації вищої освіти. 2019. 297 с. URL: [https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/18-04-2019\\_Shytikova\\_disertac.pdf](https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/18-04-2019_Shytikova_disertac.pdf)