

УДК 005.591:642.5-057.874

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.18>

Галина П'ятницька,

докт. екон. наук, професор,

професор кафедри менеджменту

Київського національного торговельно-економічного університету

Наталія Федорченко,

докт. юрид. наук, професор,

завідувач кафедри загальноюридичних дисциплін, цивільного права

та правового забезпечення туризму

Київського університету туризму, економіки і права

Ніла П'ятницька,

канд. екон. наук, професор,

Київський університет туризму, економіки і права

Олег Григоренко,

канд. техн. наук, доцент,

доцент кафедри інженерно-технічних дисциплін

Київського національного торговельно-економічного університету

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ХАРЧУВАННЯ В ЗАКЛАДАХ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

У статті проведено комплексний аналіз законодавчих та нормативно-правових актів, що створюють правове поле для організації процесів у сфері забезпечення харчування учнів у закладах загальної середньої освіти України та управління ними. Для досягнення мети застосовані загальнонаукові і спеціальні методи дослідження. Для обґрунтування включення в проєкт Закону України «Про харчування у закладах загальної середньої освіти» економічного блоку питань проведено дослідження економічної ефективності прийняття відповідних організаційно-економічних рішень. Встановлено, що державне регулювання організації харчування у закладах загальної середньої освіти (ЗЗСО) має здійснюватися за такими напрямками, як визначення основних засад державної політики та механізму їх реалізації у сфері організації харчування учнів за місцем навчання; забезпечення управління у сфері організації харчування у ЗЗСО на всіх рівнях; впровадження прогресивних моделей управління процесом забезпечення харчування учнів у ЗЗСО; застосування інноваційних методів та форм організації обслуговування учнів; забезпечення якості та безпечності харчування учнів; побудова ефективних економічних відносин у сфері організації харчування у ЗЗСО. У проєкт Закону включені питання, які вперше набули нормативно-правового статусу, а саме способи забезпечення харчування учнів, фінансово-господарська діяльність підприємства-організатора харчування, визначення вартості харчування, формування штату працівників та їх соціальний захист, підвищення кваліфікації працівників, нові моделі забезпечення організації харчування у ЗЗСО. Доопрацьовані положення щодо визначення пільгових та непільгових категорій учнів, яких необхідно забезпечити безоплатним харчуванням. Обґрунтовано висновок, що системний підхід до вирішення комплексу питань, пов'язаних із нормативно-правовим урегулюванням, дасть змогу підвищити ефективність, безпечність та якість харчування, а також рівень керованості процесами, пов'язаними з організацією харчування учнів у закладах загальної середньої освіти.

Ключові слова: закон, законодавчі акти, управління, організація харчування, підприємство (заклад) ресторанного господарства, заклад загальної середньої освіти, безпечність та якість харчування.

Постановка проблеми. Вирішення проблем щодо управління процесами у сфері організації харчування учнів закладів загальної середньої освіти потребує створення

законодавчої бази та механізмів реалізації державної політики в межах нормативно-правового поля. Це є запорукою забезпечення дітей у закладах загальної середньої

освіти достатнім, якісним і безпечним харчуванням, економічно заощадливого використання бюджетних коштів, виділених на організацію безоплатного харчування, створення умов для підвищення продуктивності праці та соціального захисту працівників, активного впровадження інновацій на всіх стадіях виробництва і реалізації продукції та організації обслуговування учнів. Це дає змогу також забезпечити державне врегулювання суспільних відносин у цій сфері, визначити компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування, а також права та обов'язки фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у цьому процесі.

До вирішення цього питання протягом багатьох років прикута увага як на провладному, так і на науковому рівнях. Перша спроба розроблення Закону України «Про харчування у закладах загальної середньої освіти» була зроблена у монографії Г.Т. П'ятницької «Ресторанне господарство України: ринкові трансформації, інноваційний розвиток, структурна переорієнтація» [23, с. 459–464]. У 2014 році науковці вищих навчальних закладів розробили Закон України «Про харчування у закладах загальної середньої освіти», який був зареєстрований Верховною Радою України від 3 червня 2014 року за № 4004а (до складу авторського колективу входили автори цієї статті). В наступні роки у Комітет з питань науки і освіти Верховної Ради України надійшла низка проектів змін до чинних законів щодо категорій дітей, які повинні отримувати безоплатне пільгове або непільгове харчування [17]. Це питання розглядається у проектах за такими реєстраційними номерами: від 23 січня 2015 року № 1834; від 20 лютого 2015 року № 2186; від 17 травня 2016 року № 4682; від 27 січня 2016 року № 3829; від 17 листопада 2017 року № 7314; від 1 грудня 2017 року № 7314-1; від 5 грудня 2017 року № 7314-2. Їх більшість Комітет з питань науки і освіти Верховної Ради України після розгляду рекомендував прийняти за основу. У вищезазначених документах депутати й науковці намагалися комплексно сформулювати певне коло питань, які регламентують роботу у цій сфері діяльності. Прийняття Закону залишається актуальним, але з огляду на те, що з того часу відбулося багато змін, Закон, як і інші документи, потребує перегляду й доопрацювання, тому у 2016–2020 роках нами проведено дослідження стану організації харчування учнів, що дало можливість виявити коло питань, які ще законодавчо не врегульовані, але пройшли апробацію і довели доцільність їх включення в проект Закону; сформувати структуру Закону згідно із сучасними вимо-

гами; стисло сформулювати найбільш повне коло питань, що належить до сфери організації харчування учнів у ЗЗСО. Під час доопрацювання проекту Закону України «Про харчування у закладах загальної середньої освіти» (від 20 грудня 2019 року реєстраційний № 2664) [28] враховані також висновки Комітетів Верховної Ради України, які розглянули на своїх засіданнях вищезазначений проект і висловили свої зауваження та пропозиції.

Метою статті є проведення комплексного аналізу законодавчих та нормативно-правових актів, що створюють правове поле для організації процесів у сфері забезпечення харчування учнів у закладах загальної середньої освіти України та управління ними.

Для досягнення поставленої мети були використані загальнонаукові та спеціалізовані методи дослідження, зокрема методи порівняльного аналізу, анкетного опитування учнів та їх батьків, зібрані експертні думки та оцінки замовників послуг, а саме працівників управління освіти при районних у місті Києві державних адміністраціях, Департаменту освіти і науки – виконавчого органу КМДА, відповідального за організацію харчування у закладах освіти м. Києва, а також надавачів (виконавців) послуг з організації харчування – керівників підприємств-організаторів харчування у закладах загальної середньої освіти. Для обґрунтування проекту Закону нами використані також електронні та друковані літературні джерела, що висвітлюють стан організації харчування учнів в Україні та власні дослідження організації харчування учнів методом безпосереднього спостереження за учасниками процесу виробництва готової продукції та обслуговування споживачів, а також їх анкетного опитування. Важливе місце у дослідженні посідає вивчення наявної законодавчої бази. Організацію харчування учнів закладів загальної середньої освіти (ЗЗСО) регламентують багато законів та підзаконних актів. Під час розроблення проекту Закону України «Про харчування у закладах загальної середньої освіти» використані Конституція України [1], закони України [2–11], що створюють правове поле для здійснення харчування учнів у закладах загальної середньої освіти, постанови Кабінету Міністрів України [12–13], що регламентують нормативи споживання харчових продуктів та продовольчої сировини, а також порядок організації харчування дітей у закладах освіти; накази центральних органів виконавчої влади [14–16], інші норма-

тивно-правові документи [17]; аудиторські звіти [18]; статистичні довідки [19–22] тощо.

Виклад основного матеріалу. Результатом проведеного дослідження було розроблення проекту Закону України «Про харчування у закладах загальної середньої освіти». Для оцінювання значимості цього Закону була визначена масштабність діяльності у сфері організації харчування учнів ЗЗСО з використанням статистичних даних щодо кількості закладів загальної середньої освіти в Україні та учнів у них [19; 21; 22], аудиторського звіту від 14 вересня 2018 року № 070-5-13/59 за результатами планового аудиту ефективності функціонування процесу організації харчування учнів ЗЗСО у м. Києві за 2014–2017 роки [18] та інші документи. Згідно зі статистичними даними, за 2020–2021 навчальний рік в Україні налічувалося 14 815 денних закладів загальної середньої освіти, в яких навчалося 4 191 538 учнів (з денною формою навчання), середні витрати на одного учня у 2019–2020 навчальному році становили 23 108 грн. Згідно з аудиторським звітом [18, с. 8], питома вага видатків у загальному фонді бюджету м. Києва на забезпечення учнів безоплатним харчуванням коливається в межах від 4,0% до 5,5%. Середній контингент учнів, що безоплатно харчувався в м. Києві у 2017–2018 навчальному році, становив 42% від загальної кількості учнів [18, с. 10–11]. Наші дослідження в 10 школах м. Києва та Броварському районі Київської області у 2019–2020 навчальному році свідчать про те, що цей рівень є стабільним з незначним зростанням. Загалом в Україні у 2020–2021 навчальному році безоплатно харчуються 32% учнів [38].

Протягом 2015–2020 років, за нашими дослідженнями, в Україні застосовано принцип підвищення соціальних стандартів, зокрема за рішенням міських (обласних) рад (в м. Києві – за розпорядженням КМДА) з 2016 року безоплатне харчування почали отримувати діти із сімей загиблих (померлих) учасників антитерористичної операції, з 2017 року – діти із сімей киян, які загинули (померли) внаслідок захворювань, каліцтва, контузії та інших ушкоджень здоров'я, одержаних під час участі у Революції Гідності. Правомочність таких дій підтверджується статтею 17 Конституції України: «Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України, та інших військових формуваннях, а також членам їхніх сімей» [1]. У 2017 році у статтю 56 Закону України «Про освіту» [3] були внесені зміни, згідно з якими органи державної влади та органи

місцевого самоврядування, у підпорядкуванні яких перебувають державні та комунальні заклади освіти, забезпечують безоплатним гарячим харчуванням, крім трьох раніше включених груп дітей, а саме дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; дітей з особливими освітніми потребами, які навчаються у спеціальних та інклюзивних класах; дітей, які отримують допомогу відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», ще одну, а саме дітей з числа осіб, визначених у статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [6], якими є діти із сімей ветеранів війни, які навчаються в різних закладах освіти, в тому числі закладах загальної середньої освіти.

Крім того, за зазначений період кількість учнів, що харчується, значно збільшилася за рахунок дітей 1–4 класів непільгових категорій, питома вага яких у загальній кількості учнів, що харчується, у 2015–2017 роках становила в м. Києві 95,6–94,2% [18, с. 11]. За нашими вибірковими дослідженнями, в 10 школах м. Києва та Броварському районі Київської області у 2019–2020 роках кількість учнів 1–4 класів, в тому числі тих, що харчуються, перебуває на такому ж рівні. Про своєчасність та доцільність прийняття рішення щодо організації безоплатного харчування учнів 1–4 класів свідчать результати опитування батьків, проведеного Центром науково-освітніх інновацій та моніторингу у 2015 році [20]. На питання «Чи варто зберегти систему безкоштовного харчування у початковій школі у майбутньому?» 83,5% опитаних батьків відповіли «Так». Скасування безоплатного харчування вищезазначеної категорії учнів відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [9], за винятком дітей із сімей, які отримують допомогу відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [7], є порушенням статті 22 Конституції України, згідно з якою під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження обсягу наявних прав і свобод [1]. Про недоцільність такого рішення свідчить те, що після прийняття такого рішення до Комітету з питань науки і освіти Верховної Ради України надійшло 26 звернень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування про повернення безоплатного харчування учням початкової загальноосвітньої школи [17].

Згідно з нашими дослідженнями, у 2018–2020 роках з'явилися ще дві групи

дітей із сімей, що опинилися у складних життєвих обставинах. Це діти із сімей, що переселилися з районів антитерористичної операції, які потребують соціальної підтримки, та діти з багатодітних сімей, за результатами оцінки потреб яких встановлено, що вони теж перебувають у складних життєвих обставинах. Так, згідно з Рішенням міської ради «Про затвердження Програми підтримки багатодітних сімей та дітей пільгових категорій у м. Кривому Розі на 2016–2020 роки», у 2019–2020 навчальному році з 8 січня 2020 року здійснюється організація безкоштовного харчування для учнів 5–11 класів з числа багатодітних сімей за рахунок міського бюджету [24]. Рішенням Житомирської міської ради та виконавчого комітету Житомирської міської ради визначено пільгові категорії учнів, які також отримують безоплатне харчування за кошти місцевого бюджету: це діти, які є внутрішньо переміщеними особами [25]. Значна увага організації харчування пільгових категорій учнів та учнів початкової школи приділена в м. Полтава та інших містах України [26; 27]. Доцільність таких рішень підтверджується положеннями Закону України «Про охорону дитинства» [2], в якому надано визначення поняття «дитина, яка перебуває в складних життєвих обставинах»: це дитина, яка потрапила в умови, що негативно впливають на її життя, стан здоров'я та розвитку, у зв'язку з обставинами стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф, воєнних дій чи збройних конфліктів тощо, що встановлено за результатами оцінки потреб дитини.

З огляду на вищезазначене, а також у зв'язку з поданням до Верховної Ради України від 23 березня 2017 року за реєстраційним № 6230 проекту змін до Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [5] необхідно внести зміни до вищезазначеного Закону шляхом викладення пункту 11 частини 1 статті 30 у такій редакції: «11) безоплатне харчування здобувачів освіти в закладах дошкільної, загальної середньої, професійної (професійно-технічної) чи фахової передвищої освіти, що розташовані на територіях радіоактивного забруднення, а також дітей, евакуйованих із зони відчуження, дітей, які є особами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи, і тих, які проживали у зоні безумовного (обов'язкового) відселення з моменту аварії до прийняття постанови про відселення. Дітям, які не харчуються в зазначених закладах освіти, а також за всі дні, коли вони не відвідували ці заклади, до досягнення повноліття виплачується грошова компен-

сація у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України». На нашу думку, ця категорія дітей повинна бути включена в розроблений нами проект Закону «Про харчування у закладах загальної середньої освіти».

Про необхідність упорядкування нормативно-правових документів у сфері організації харчування учнів свідчить також порівняльний аналіз включених у ці документи категорій учнів, забезпечених безоплатним харчуванням (табл. 1). Дані табл. 1 свідчать про те, що в досліджених правових актах спостерігається різний підхід до вирішення цього принципово важливого питання.

Велике значення має оцінка ступеня реалізації державної політики щодо соціального захисту найбільш вразливих категорій дітей, що навчаються у закладах загальної середньої освіти. Згідно з даними табл. 2, гаряче харчування за місцем навчання отримують більше 66% учнів денних ЗЗСО України, з них 34% харчуються за власні кошти, а 32% – безоплатно [22]. Під час аналізу структури учнів, що харчуються безоплатно, встановлено, що пільгова категорія учнів 1–11 класів становить більше 37%, непільгова категорія учнів 1–4 класів – майже 63% (табл. 2).

Під час аналізу структури пільгової групи учнів встановлено, що перше місце посідають діти учасників бойових дій (26,78%), друге – діти з малозабезпечених сімей (22,12%), третє – діти, постраждалі внаслідок аварії на ЧАЕС (17,48%), четверте – діти з особливими освітніми потребами та діти з інвалідністю (14,88%), п'яте – діти з числа внутрішньо переміщених осіб (9,9%), шосте – діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування (8,83%).

При цьому слід зазначити, що в групі дітей, що постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, безоплатно харчується трохи більше 47% дітей, що свідчить про необхідність звернути увагу на вирішення цього надзвичайно важливого питання. В групі дітей початкової школи загалом в Україні безоплатно харчується до 49% дітей, тоді як у містах значно більше. Так, у місті Києві для всіх дітей початкової школи створені умови для отримання гарячого харчування, причому безкоштовно харчуються всі учні 1–4 класів у комунальних ЗЗСО. Створення законодавчої бази, в якій будуть закріплені відповідні нормативно-правові засади підвищення державних стандартів вирішення вищезазначених проблем, є важливою складовою частинною вдосконалення системи управління організацією харчування учнів у закладах загальної середньої освіти.

У проаналізованих нами законодавчих актах не знайшли належного відображення

Таблиця 1

Учні, забезпечені безоплатним харчуванням¹

Категорії дітей	Законодавчі акти України			Постанова КМУ № 116 ³
	Проект ²	«Про освіту»	«Про охорону дитинства»	
1. Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування	+	+	+	+
2. Діти з особливими освітніми потребами	+	+	+	+
3. Діти з інвалідністю	+	–	+	–
4. Діти 1–4 класів з малозабезпечених сімей	+	+	+	+
5. Діти 5–11 класів з малозабезпечених сімей	+	+	–	–
6. Діти, батьки яких захищають Батьківщину	+	+	+	–
7. Діти, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи	+	–	–	+
8. Діти, які є внутрішньо переміщеними особами	+	–	+	–
9. Діти в групах подовженого дня (10% учнів обід одержують безоплатно, 15% – зі знижкою наполовину)	+	–	–	+
10. До 25% дітей, що проживають у пришкольніх інтернатах, харчуються безоплатно	+	–	–	+
11. Діти 1–4 класів непільгових категорій	+	–	–	+ ⁴

Примітки:

¹ розроблено авторами згідно з аналізом змісту законодавчих актів;

² проект Закону України «Про харчування у закладах загальної середньої освіти»;

³ постанова КМУ «Про затвердження Порядку надання послуг з харчування дітей у дошкільних, учнів у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах, операції з надання яких звільняються від обкладення податком на додану вартість» від 2 лютого 2011 року № 116 [13];

⁴ у вищезазначеній Постанові КМУ (пункт 5 абзацу 6) сказано, що «органи місцевого самоврядування можуть забезпечувати харчування учнів інших категорій та передбачати на зазначену мету відповідні видатки з місцевих бюджетів»

Таблиця 2

Склад учнів, що харчуються, у денних закладах загальної середньої освіти України у 2020–2021 навчальному році

№	Найменування показників	Відсоток учнів, що одержують	
		безоплатне харчування	зокрема, безоплатне пільгове харчування
1	Харчуються безоплатно (без дітей в інтернатних закладах)	100,0	–
1.1	зокрема, учні 1–4 класів непільгових категорій, що харчуються безоплатно	62,69	–
1.2	пільгові категорії дітей 1–11 класів, що харчуються безоплатно	37,31	100,0
1.2.1	з них: діти, постраждалі внаслідок аварії на ЧАЕС	6,52	17,48
1.2.2	діти-сироти, позбавлені батьківського піклування	3,3	8,83
1.2.3	діти з особливими освітніми потребами та діти з інвалідністю	5,55	14,88
1.2.4	діти з малозабезпечених сімей	8,25	22,12
1.2.5	діти з числа внутрішньо переміщених осіб	3,69	9,9
1.2.6	діти учасників бойових дій	9,99	26,78
1.2.7	інші	0,01	0,01

Джерело: розроблено авторами на основі «Зведеного звіту денних закладів загальної середньої освіти за 2020–2021 навчальний рік» [22]

такі важливі питання, як вимоги до чисельного та кваліфікаційного складу працівників шкільних їдальень та їх соціального захисту;

вимоги до конкурсного відбору виконавців, що надають послуги з організації харчування у ЗЗСО, шляхом посилення ролі якісних

показників організації харчування під час визначення переможця торгів; вимоги до управління у сфері організації харчування учнів та застосування автоматизованої системи управління; тільки частково розроблені рекомендації щодо регламентування фінансових питань, що сприяють підвищенню ефективності роботи у цій сфері діяльності та інші питання. Потребує доповнення також порядок надання послуг з організації харчування у ЗЗСО [14].

Більшість цих питань розроблено й представлено в «Методичних рекомендаціях з організації харчування учнів у загальноосвітніх навчальних закладах», затверджених Наказом Міністерства економіки України від 1 серпня 2006 року № 265 [16]. Незважаючи на те, що цей документ втратив чинність 16 жовтня 2015 року, на практиці директори комунальних та інших підприємств, що надають послуги з організації харчування у ЗЗСО, звертаються до цього документа під час вирішення організаційних, фінансово-господарських і соціальних питань, що виникають між суб'єктами господарювання сфери ресторанного господарства і ЗЗСО, зокрема широко використовують норматив кількості учнів, що харчуються (одержують обіди), що становить 83 учня на одного кухара.

Заслужують на увагу висновки вищезазначеного аудиторського звіту [18], який дав змогу виявити недоліки, пов'язані з недосконалістю чинного механізму вибору виконавців послуг харчування щодо визнання переможними економічні критерії, а саме найдешевшу вартість пропозиції учасниками закупівель послуг харчування [8]. При цьому часто постійно діючою адміністративною колегією Антимонопольного комітету України не враховуються вимоги замовників щодо неможливості прийняття пропозицій тих учасників, які повністю не відповідають вимогам тендерної документації щодо гарантування якості та корисності послуг з організації харчування стосовно енергоцінності та вмісту харчових речовин, важливих для здоров'я учнів, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження норм харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку» від 22 листопада 2004 року № 1591 [12]. Як показало дослідження, це відбувається через умисне демпінгування цін окремими суб'єктами господарювання, а саме учасниками процедур закупівель, шляхом необґрунтованого їх зниження на шкоду достатності та якості харчування. Характерно, що ці недоліки найчастіше виявляють у приватних підприємствах. Так, згідно з аудиторським звітом [18, с. 48], у примірному меню ТОВ

«ПОНТЕМ.УА» нормативного рівня не досягає жодний показник під час оцінювання безоплатного сніданку учнів 1–4 та 5–11 класів: енергоцінність страв нижча за норматив на 12% та 7% відповідно, вміст у них білків – на 20% та 10%, вуглеводів – на 13% та 11%, жирів більше норми – на 78% та 70%, тобто надання послуг харчування за кількістю та якістю не відповідає стандартам, заявленим постачальником послуг під час їх закупівлі. Перевірки, проведені органами Головного управління Держпродспоживслужби, показали, що фактично під час надання послуг цим підприємством відхилення від нормативних показників були ще більшими через зменшення виходу готової продукції. В цьому разі постачальник послуг порушує статтю 117 Конституції України, згідно з якою виконання постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України є обов'язковим, а також статтю 48, яка гарантує кожному громадянину право на достатнє харчування [1].

Були виявлені також певні недоліки щодо ефективності функціонування системи внутрішнього контролю процесу організації харчування учнів у закладах загальної середньої освіти, виконання районними управліннями освіти повноважень головних розпорядників бюджетних коштів на забезпечення харчування учнів ЗЗСО у м. Києві, а також виявлені ризики, які негативно впливають на виконання функцій і завдань цих установ. Так, за результатами внутрішнього планового аудиту встановлено таке [18]:

1) різке коливання вартості безкоштовного харчування учнів у комунальних закладах загальної середньої освіти різних районів м. Києва, в результаті чого між районами м. Києва нерівномірно розподіляються бюджетні кошти на харчування, що є порушенням статті 95 Конституції України, згідно з якою «бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами»;

2) в ході планових розрахунків потреби в бюджетних коштах в різних районах міста Києва за один і той же період використовуються без достатнього обґрунтування різні вихідні дані, зокрема за такими показниками, як кількість робочих днів, діто-днів, вартість продуктового набору на одного учня, що призводить до викривлення результатів розрахунків;

3) проблеми щодо контролю аналізу та розподілу фінансового забезпечення харчування через відсутність корпоративної мережі обміну аналітичною інформацією про стан виконання та результати забезпечення

харчування учнів, внаслідок чого дані аналітичної звітності окремих районів м. Києва мають викривлену інформацію, яка не відповідає даним бухгалтерського обліку та не відображає реальний стан рівня послуг харчування;

4) різний рівень підзвітності суб'єктів господарювання з комунальною та приватною формою власності приводить до того, що перші працюють відкрито і прозоро, а другі не надають необхідної інформації щодо планових та фактичних витрат на надання послуг з організації харчування, порушуючи принцип прозорості і відкритості у плануванні та використанні бюджетних коштів, задекларований у Законах України «Про доступ до публічної інформації» та «Про відкритість використання публічних коштів» [10; 11].

Підтвердженням цього положення є встановлені нами в результаті проведеного дослідження витрати загалом і в розрізі статей зокрема, які ми одержали тільки у комунальних підприємствах; дані про витрати у приватному підприємстві запозичені нами з вищезазначеного аудиторського звіту [18, с. 21]. Результати дослідження представлені у табл. 3, 4. Як видно з табл. 3, витрати на приготування готової продукції, її реалізацію та організацію споживання у приватному підприємстві на 12,7% вищі, ніж у комунальному; собівартість продуктового набору у приватному підприємстві на 21% нижча, ніж у комунальному підприємстві, тобто комунальне підприємство забезпечує шкільні їдальні скомплектованими раціонами харчування більш високої якості та більш ефективно використовує виділені бюджетні кошти.

В ході дослідження нами була встановлена структура витрат у комунальному

підприємстві (табл. 4). Як видно з табл. 4, витрати по відношенню до собівартості продуктового набору в комунальному підприємстві становлять 37,6%, необхідний прибуток – 1,9%, націнка на собівартість продуктового набору – 39,5%, тобто перебуває на рівні тієї націнки, яку встановлюють обласні (міські) державні адміністрації, а саме 40%. У приватному підприємстві, згідно з даними табл. 3, націнка досягає 100%. Це свідчить про те, що головним пріоритетом господарської діяльності приватного підприємства є не забезпечення якості та корисності харчування учнів, а одержання прибутку. Такий підхід є, з одного боку, неприйнятним під час організації харчування дітей за бюджетні кошти, а з іншого боку, несумісним з принципами господарської діяльності підприємства з приватною формою власності.

За даними табл. 4, більше 88% у складі витрат мають витрати на оплату праці. Серед інших витрат помітне місце посідають витрати на комунальні послуги, транспортування, придбання матеріалів та запчастин для ремонту приміщень та обладнання, придбання миючих та дезінфікуючих засобів, знос малоцінних предметів. Загалом дані табл. 4 свідчать про велику кількість питань, яку необхідно вирішити для того, щоби створити всі необхідні умови для забезпечення харчування учнів у закладах загальної середньої освіти. Дослідження цього питання дало змогу сформулювати в проєкті Закону вимоги до формування вартості харчування, оплати праці штатних працівників, витрат на оренду приміщень тощо. Проведені нами дослідження у Броварському районі Київської області дали змогу дійти висновку про те, що на приготування та обслуговування споживачів у шкільних їдальнях за децентра-

Таблиця 3

Структура вартості харчування у підприємствах ресторанного господарства з різною формою власності, %

№	Найменування показників	Приватні підприємства ¹	Комунальні підприємства	
			2017 рік ¹	2019 рік ²
1.	Собівартість продуктового набору	50,0	71,0	71,68
2.	Витрати на оплату праці	39,74 ³	20,0	23,86
3.	Інші витрати		7,0	3,10
4.	Прибуток	10,26	2,0	1,36
5.	Разом	100,0	100,0	100,0

Примітки:

¹ розроблено авторами згідно з даними планового внутрішнього аудиту, проведеного Департаментом внутрішнього фінансового контролю та аудиту виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) – аудиторський звіт від 14 вересня 2018 року № 070-5-13/59 [18, с. 20–21];

² згідно з результатами дослідження розробників проєкту Закону України «Про харчування у закладах загальної середньої освіти»;

³ структуру витрат не встановлено через відмову керівництва приватного підприємства надати інформацію

Таблиця 4

Витрати комунального підприємства
ресторанного господарства – організатора харчування учнів у ЗЗСО за 2019 рік

№	Найменування показників	Співвідношення до	
		собівартості набору продуктів, %	загальної вартості витрат, %
1.	Собівартість продуктового набору	100,0	
2.	Витрати, в тому числі на:	37,60	100,0
2.1	оплату праці	33,25	88,48
2.2	комунальні послуги	0,93	2,47
2.2	транспортування	0,86	2,28
2.3	придбання матеріалів та запчастин для ремонту приміщень та обладнання	0,60	1,64
2.4	придбання миючих та дезинфікуючих засобів	0,50	1,31
2.5	знос малоцінних предметів	0,30	0,79
2.6	охорону праці та пожежну безпеку	0,20	0,55
2.7	фінансові послуги ¹	0,20	0,55
2.8	медичний огляд працівників	0,16	0,44
2.9	придбання спеціального санітарного одягу	0,14	0,36
2.10	оренду приміщень та амортизацію основних фондів	0,10	0,26
2.11	обслуговування автоматизованої системи управління ²	0,10	0,26
2.12	придбання канцтоварів	0,05	0,13
2.13	перевірку вагів	0,04	0,01
2.14	інші витрати	0,10	0,26
2.15	податок на прибуток	0,07	0,21
3.	Необхідний прибуток	1,9	–
4.	Розмір необхідної націнки ³ : витрати (пункт 2) + прибуток (пункт 3)	39,50	–
5	Необхідна сума доходу (пункт 1 + пункт 2 + пункт 3)	139,50	–

Примітки:

¹ до фінансових послуг віднесені послуги банків з інкасації, внесок учасника тендерних торгів, платна відвідка обласного (міського) управління статистики тощо;

² до витрат на обслуговування автоматизованої системи управління віднесені послуги програміста;

³ граничний розмір націнки встановлюється обласними (міськими) державними адміністраціями; відповідно до Розпорядження Київської ОДА від 12 вересня 2012 року, встановлена торговельна націнка на продукцію власного виробництва – 40%; на закупні товари – 15%

лізованого способу організації харчування учнів у ЗЗСО вартість натурального продуктового набору, а також вартість витрат у 1,5–1,8 рази вища, ніж у ЗЗСО, у шкільних їдальнях яких харчування учнів забезпечують централізовано комунальними підприємствами, створеними територіальними громадами. Про низьку ефективність роботи шкільних їдальнь за децентралізованого способу організації харчування учнів у ЗЗСО зроблено висновок у аудиторському звіті (№ 070-5-13/59) [18, с. 30]. Як показало дослідження, головними причинами ризику щодо зростання витрат, а також ефективності та якості харчування учнів у шкільних їдальнях за децентралізованого способу організації харчування учнів у ЗЗСО є такі:

1) непрофесіоналізм керівників, відсутність або недостатність досвіду у працівни-

ків щодо виконання роботи на всіх стадіях виробництва готової продукції, зокрема на стадії постачання харчових продуктів та продовольчої сировини, що призводить до ризику закупки продуктів низької якості за завищеними цінами;

2) залучення до роботи зайвої кількості працівників не основного виробництва згідно з Типовими штатними нормативами закладів загальної середньої освіти, які затверджені МОНУ 6 жовтня 2010 року № 1205 [15], що приводить до зростання витрат на оплату праці, медичний огляд працівників, спеціальний санітарний одяг;

3) відсутність спеціалістів з фаховою освітою (інженерів-технологів, інженерів з обслуговування обладнання тощо), що негативно позначається на плануванні та виконанні технологічних процесів.

Беручи до уваги все вищезазначене, вважаємо, що децентралізована модель організації харчування учнів може застосовуватися тільки в тих випадках, коли централізовану модель не можна застосувати.

У проєкт Закону включені також питання, які вперше набули нормативно-правового статусу, зокрема способи забезпечення харчування учнів, способи організації виробництва, методи та форми обслуговування учнів; учасники процесу надання послуг харчування у закладах загальної середньої освіти; фінансово-господарська діяльність підприємства-організатора харчування, визначення вартості харчування, формування штату працівників та їх соціальний захист; нові моделі забезпечення організації харчування у закладах загальної середньої освіти.

Таким чином, у результаті глибокого аналізу соціально-економічних проблем щодо організації харчування учнів закладів загальної середньої освіти було визначено ключові питання, що потребують нормативно-правового врегулювання, використано нароби, що наявні в інших нормативно-правових документах та законодавчих актах, а також комплексно, системно сформульовані правові засади організації харчування у закладах загальної середньої освіти у новому проєкті Закону.

Висновки

Розроблений проєкт Закону України «Про харчування у закладах загальної середньої освіти» [28], на нашу думку, дає змогу висвітлити основні вузлові питання, вирішення яких сприятиме комплексному і системному вирішенню основних проблем у цій сфері діяльності. Згідно з цим Законом мають бути змінені всі інші закони та нормативно-правові акти, що регламентують діяльність у сфері організації харчування учнів. Крім того, прийняття Закону України «Про харчування у закладах загальної середньої освіти» сприятиме розробленню та прийняттю в установленому порядку інших нормативно-правових документів, у яких більш детально буде регламентовано порядок вирішення таких важливих питань, як технічне переоснащення їдальні і буфетів у закладах загальної середньої освіти, організація державного контролю за забезпеченням розвитку їх матеріально-технічної бази; впровадження інноваційних форм організації виробництва та обслуговування в шкільних їдальнях, розроблення та впровадження автоматизованих систем управління організацією харчування учнів. Комплексне вирішення цих питань дає змогу запровадити інноваційні моделі управління

у сфері організації харчування у закладах загальної середньої освіти, підвищити стандарти соціального захисту як споживачів, так і працівників шкільних закладів ресторанного господарства, а також є запорукою реалізації державної програми забезпечення учнів якісним, безпечним, збалансованим раціональним харчуванням, що сприятиме створенню умов для виховання здорового, фізично й розумово активного підростаючого покоління.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1 (1 жовтня 2010 року). Ст. 2598. URL: <https://www/president.gov.ua/documents/constitution>.
2. Про охорону дитинства : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text>.
3. Про освіту : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>.
4. Про повну загальну середню освіту : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 31. Ст. 226. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>.
5. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 16. Ст. 200. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>.
6. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>.
7. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 35. Ст. 290. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text>.
8. Про публічні закупівлі : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 9. Ст. 89. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 5. Ст. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/911-19#Text>.
10. Про доступ до публічної інформації : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
11. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
12. Про затвердження норм харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку : Постанова КМУ від 22 листопада 2004 року № 1591. *Офіційний вісник України*. 2004.

№ 47. С. 33. Ст. 3107. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1591-2004-n#Text>.

13. Про затвердження Порядку надання послуг з харчування дітей у дошкільних, учнів у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах, операції з надання яких звільняються від обкладення податком на додану вартість : Постанова КМУ від 2 лютого 2011 року № 116 (із змінами згідно з Постановами КМУ від 11 січня 2012 року № 1 та від 18 січня 2016 року № 16). *Офіційний вісник України*. 2011. № 12. С. 58. Ст. 518. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116-2011-n#Text>.

14. Порядок організації харчування дітей у навчальних та оздоровчих закладах : Наказ МОЗУ/МОНУ від 1 червня 2005 року № 242/329. *Офіційний вісник України*. 2005. № 24. С. 111. Ст. 1373. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0661-05#Text>.

15. Про затвердження Типових штатних нормативів закладів загальної середньої освіти : Наказ МОНУ від 6 грудня 2010 року № 1205.

16. *Офіційний вісник України*. 2010. № 101. С. 180. Ст. 3647. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1308-10#Text>.

17. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації харчування учнів у загальноосвітніх навчальних закладах : Наказ Міністерства економіки України від 1 серпня 2006 року № 265 (втратив чинність 16 жовтня 2015 року). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0265665-06>.

18. Про стан і проблеми нормативно-правового врегулювання харчування дітей та учнів у закладах освіти : Рішення Комітету з питань науки і освіти ВРУ від 27 лютого 2019 року, протокол № 10. URL: https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/75284.html.

19. Аудиторський звіт за результатами планового аудиту ефективності за 2014–2017 роки : Департамент внутрішнього фінансового контролю та аудиту виконавчого органу Київської міської ради (КМДА). URL: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&g=Аудиторський+звіт+за+результатами+планового+аудиту+ефективності+за+2014-2017>.

20. Про стан організації харчування у загальноосвітніх навчальних закладах м. Києва на початок 2017–2018 навчального року : Інформаційна довідка. URL: <https://www.google.com/>

[search?client=firefox-b-d&g=Інформаційна+довідка++Про+стан+організації+харчування+у+загальноосвітніх+навчальних+закладах+м.+Києва+за+2017-2018](https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&g=Інформаційна+довідка++Про+стан+організації+харчування+у+загальноосвітніх+навчальних+закладах+м.+Києва+за+2017-2018).

21. Організація харчування учнів у загальноосвітніх навчальних закладах м. Києва : Статистична довідка за результатами моніторингового дослідження / Центр науково-освітніх інновацій та моніторингу. 2015. URL: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&g=Статистична+довідка+за+результатами+моніторингового+дослідження+Організація+харчування+учнів+у+загальноосвітніх+навчальних+закладах+м.+Києва+2015+р>.

22. Статистичні характеристики закладів загальної середньої освіти м. Києва (2017–2018 навчальний рік) / Департамент освіти і науки, молоді та спорту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), Освітня агенція м. Києва 2018 року. URL: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&g=Статистичні+характеристики+закладів+загальної+середньої+освіти+м.+Києва+2017-2018+р>.

23. Зведений звіт денних закладів загальної середньої освіти на початок 2020/2021 навчального року. URL: <https://iea.gov.ua/naukovo-analitichna-diyalnist/analitika/informatsijni-byuletini/2021-2zvedeni-formi-statistichnoyiwzvitnosti-zzso>.

24. Пятницька Г.Т. Ресторанне господарство України: трансформації, інноваційний розвиток, структурна переорієнтація : монографія. Київ : Київський національний торговельно-економічний університет, 2007. 465 с.

25. Які категорії дітей харчуються в школах безкоштовно? URL: <https://www.0352ua/news/2652576/aki-kategorii-ditej-harcuutsa-v-skolah-bezkostovno>.

26. Які категорії дітей харчуються в школах безкоштовно? URL: [https://zt-rada.gov.ua/?3398\[0\]=6139](https://zt-rada.gov.ua/?3398[0]=6139).

27. Харчування в навчальних закладах Полтави: вартість та хто має право на пільги. URL: <https://kolo.news/category/osvita/9378>.

28. Харчування для школярів 1–4 класів Полтави може знову стати безкоштовним. URL: <https://kolo.news/category/osvita/17043>.

29. Про харчування у закладах загальної середньої освіти : проект Закону України від 20 грудня 2019 року № 2664. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67754.

Halyna Piatnytska, Natalia Fedorchenko, Nila Piatnytska, Oleg Hrihorenko. State regulation of nutrition organization in general secondary education institutions

The article provides a comprehensive analysis of laws and regulations that create a legal framework for the organization and management of processes in the field of nutrition of students' in general secondary education in Ukraine. To achieve this goal, general scientific and special research methods are used. To substantiate the inclusion of the economic block of issues in the draft Law of Ukraine "Impregnation in general secondary education institutions", a study of the economic efficiency of making appropriate organizational and economic decisions was conducted. It is established that the state regulation of the organization of food in general secondary education institutions should be carried out in the following areas: determination of the basic principles of state policy and the mechanism of their implementation in the field of nutrition of students at the place of study; providing management in the field of food organization in general secondary education institutions at all levels; introduction of progressive models of management of the process of providing

food for students in general secondary education institutions; application of innovative methods and forms of student service organization; ensuring the quality and safety of student nutrition; building effective economic relations in the field of food organization in general secondary education institutions. The draft law includes issues that have acquired legal status for the first time, namely: ways to provide food for students, financial and economic activities of the enterprise-organizer of food, determining the cost of food, staffing and social protection; advanced training of employees; new models of food organization in general secondary education institutions and others. The provisions on determining the privileged and non-privileged categories of students who need to be provided with free meals have been finalized. It is concluded that a systematic approach to addressing a range of issues related to regulation will improve the efficiency, safety and quality of food, as well as the level of control over the processes related to the organization of student nutrition in general secondary education.

Key words: law, legislative acts, management, organization of food, enterprise (institution) of restaurant economy, institution of general secondary education, safety and quality of food.