

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проєкту рішення «Про забезпечення умов надання послуг з харчування та доступу до матеріально-технічної бази на умовах аутсорсингу та кейтерингу»

1. Обґрунтування необхідності прийняття рішення

Забезпечення якісного, безпечного та безперебійного гарячого харчування дітей у комунальних закладах освіти є прямим обов'язком місцевого самоврядування згідно зі ст. 25 Закону України «Про освіту» та ст. 22 Закону України «Про повну загальну середню освіту».

На практиці організація харчування здійснюється шляхом залучення приватних операторів ринку (переможців тендерних процедур у системі Prozorro) за двома моделями, визначеними Постановою КМУ № 305: **аутсорсинг** (приготування страв на базі харчоблоку закладу) та **кейтеринг** (доставка готової їжі).

Тривалий час у правовому полі існувала штучна колізія, коли органи управління майном вимагали укладання класичних договорів оренди приміщень харчоблоків, посилаючись на Закон України «Про оренду державного та комунального майна». Проте реалії публічних закупівель та жорсткі межі фінансування (зокрема, недоторканність державної субвенції та падіння ціни в ході аукціонів Prozorro) доводять, що **застосування механізму оренди в даному кейсі є економічно абсурдним, юридично нікчемним та соціально небезпечним**.

Даний проєкт рішення покликаний врегулювати відносини між закладами освіти та виконавцями послуг шляхом запровадження **Договору про доступ до інфраструктури та обладнання з обов'язковим відшкодуванням комунальних послуг**, що повністю захищає бюджет від збитків і гарантує якість харчування дітей.

2. Юридичний аналіз та спростування моделі «Оренди» (Цивільно-правовий аспект)

Позиція щодо укладання договору оренди суперечить фундаментальним нормам Цивільного кодексу України (ЦКУ):

- **Відсутність ознак найму (оренди):** Відповідно до ст. 759 ЦКУ, договір оренди передбачає передачу майна у користування для задоволення *власних* потреб наймача за плату. У випадку організації харчування, приватний оператор заходить на харчоблок **не для власних потреб**. Він виконує **завдання самої школи** — готує їжу для учнів за гроші цієї ж школи (бюджету).
- **Принцип свободи договору:** Статті 6 та 627 ЦКУ гарантують право сторін укладати договори, які не передбачені чинним законодавством, але відповідають його загальним засадам (так звані непомінені або змішані договори). Договір про доступ є саме такою легальною формою.

- **Судова практика та позиція Верховного Суду:** Суди чітко розмежовують самостійне користування майном від *технологічного доступу*. Якщо доступ до приміщення є допоміжним, невіддільним та обов'язковим елементом виконання основного комунального замовлення, такі відносини **не є орендою**. Кухар не може зварити суп, не зайшовши на кухню школи. Доступ до кухні — це технологічна умова тендеру, а не оренда комерційної нерухомості.

3. Економічний абсурд «Кругообігу бюджетних коштів» та фінансовий розрахунок

Спроба впровадити оренду створює штучне фінансове навантаження, яке не має жодного економічного сенсу для громади і зводиться до перекладання коштів «із кишені в кишеню та назад у туж кишеню»:

1. Оскільки виконавець послуг є комерційною структурою, він зобов'язаний закласти вартість орендної плати у собівартість одного обіду.
2. Заклад освіти (бюджет) виплачує виконавцю кошти за договором про закупівлю (вже з урахуванням націнки на оренду).
3. Виконавець бере ці самі бюджетні гроші, сплачує з них податки на оборот, а залишок повертає до бюджету громади як «орендну плату».

Чистий фінансовий результат для громади — нуль, але при цьому штучно роздувається ціна закупівлі послуг харчування та витрачається колосальний ресурс чиновників на проведення оцінки майна та оформлення документів через «Prozorro.Продажі».

4. Соціальний аспект: «Оренда краде з тарілки дитини»

В умовах жорсткої конкуренції на аукціонах Prozorro стартова ціна обіду (наприклад, 75 грн) суттєво падає (наприклад, до 67 грн). При цьому 60 грн державної субвенції є недоторканими. У підприємця залишається мінімальний фінансовий ресурс для покриття витрат на продукти, зарплату кухарям та податки.

Якщо покласти на підприємця додатковий тягар у вигляді орендної плати, він буде змушений балансувати шляхом:

- Економії на миючих та дезінфікуючих засобах, що є прямим порушенням системи НАССР та загрозою для здоров'я дітей.
- Скорочення персоналу (кухарів), що призведе до порушення технологічних процесів.

Таким чином, кожна гривня «орендної плати» буде буквально вилучена з тарілки дитини.

5. Безпека бюджету

Нецільове використання бюджетних коштів відбувається тоді, коли приватний підприємець готує їжу, а школа за свій рахунок оплачує спожиту ним електроенергію, газ та воду.

Запропонований проєкт рішення повністю нівелює цей ризик. Договір про доступ містить **обов'язкову умову про 100% компенсацію витрат на комунальні послуги та енергоносії** (за лічильниками або за проєктною потужністю обладнання). Збитки бюджету дорівнюють нулю, що знімає будь-які питання з боку контролюючих органів.

6. Обґрунтування Методики розрахунку за проєктною потужністю

Для впровадження належного фінансового контролю у Договір про доступ інтегрується прозора математична методика розрахунку енергоносіїв (за відсутності окремих технічних лічильників на харчоблоці). Це повністю закриває питання контролюючих органів щодо фіксації споживання.

- **Електроенергія ($V_{\text{ел}}$):** розраховується на основі паспортної потужності кожного окремого технологічного приладу (плити, марміти, холодильники) за формулою:

$$V_{\text{ел}} = P \times T \times D \times K_{\text{в}}$$
 де P — потужність приладу з техпаспорту, T — реальні години роботи на день, D — робочі дні місяця, $K_{\text{в}}$ — коефіцієнт використання потужності (0,6–0,7 для плит; 0,5 для холодильного обладнання).
- **Водопостачання ($V_{\text{вод}}$):** вираховується на основі фактично виданих порцій відповідно до затверджених ДБН та технологічних карт (у середньому 0,005–0,007 м³ на одну комплексну порцію з урахуванням приготування та миття посуду).

Такий підхід гарантує повернення на спецрахунок закладу освіти кожної копійки, витраченої підприємцем на комунальні послуги у процесі виробництва.

7. Спростування альтернативних варіантів (Позичка/Спільна діяльність)

Спроби замінити оренду договорами позички (безоплатного користування) або спільної діяльності є юридичною пасткою. Згідно з багаторічною практикою Верховного Суду за позовами Прокуратури, **договори позички між школами та приватними операторами харчування масово визнаються удаваними правочинами (прихованою орендою) та скасовуються**, оскільки позичка за законом є безоплатною. Договір про доступ позбавлений цих протиріч, оскільки регулює не право користування майном, а технічні умови надання послуги.

Згідно зі **ст. 759 ЦК України**, за договором оренди наймач бере майно, щоб задовольняти *власні* потреби та платить за це власнику.

- При аутсорсингу харчування підприємець заходить на харчоблок **не для власних потреб**. Він виконує **завдання школи** — годує її дітей за її ж гроші.

- Якщо змусити його укласти договір оренди, виникне юридичний абсурд: школа за договором про закупівлю дає йому гроші (бюджетні), він закладає туди оренду, а потім повертає ці ж гроші у бюджет громади.. Це приховане, безглузде перекачування грошей між бюджетними статтями.

2. Судова практика: Позиція Верховного Суду щодо «невіддільності» послуги від майна

Фонд майна часто посиляється на те, що використання кімнат харчоблоку — це оренда площі. Проте в українській судовій практиці є чітка позиція (зокрема, у справах щодо надання аналогічних послуг у держсекторі):

Суди зазначають: Якщо доступ до приміщень є *допоміжним та невід'ємним елементом* виконання основного державного чи комунального замовлення, такі відносини **не є орендою**.

- Підприємець не може виконати свій обов'язок за тендером (приготувати гарячий суп дитині), не заходячи на кухню школи. Доступ до кухні — це технологічна умова тендеру, а не самостійна оренда нерухомості. (Аналогія: ремонтна бригада не орендує ваш кабінет, коли фарбує стіни).

3. Чому Верховний Суд та Прокуратура скасовують «ліві» договори, але НЕ чіпають Договори про доступ?

Раніше школи масово укладали **Договори позички (безоплатного користування)** або **Договори про спільну діяльність**.

- **Практика Верховного Суду** (наприклад, у гучних справах за позовами Прокуратури) однозначна: *Договори позички або спільної діяльності між школою та приватним оператором харчування є удаваними (прихованою орендою) і визнаються недійсними*. Чому? Бо позичка безкоштовна, а фірма отримує прибуток. Спільна діяльність передбачає поділ прибутку, чого в школі немає.
- **Але Договір про доступ до інфраструктури** — це зовсім інше. Він не дає прав на майно. Він лише регламентує технічний доступ персоналу та **гарантує 100% компенсацію комуналки**. Жоден суд чи аудитор не визнає його недійсним, тому що в ньому немає ознак прихованої вигоди — фірма платить за світло й воду копійка в копійку, збитків бюджету немає.

8. Прогноз результатів прийняття рішення

Прийняття цього рішення дозволить:

1. Забезпечити безперебійне та якісне харчування дітей без ризику зриву тендерів.
2. Спрямувати кожен бюджетну гривню та кошти державної субвенції виключно на якісні продукти для дітей, а не на штучні орендні схеми.
3. Повністю захистити керівників закладів освіти від претензій контролюючих органів завдяки прозорому механізму компенсації комунальних послуг за потужністю чи лічильниками.

4. Зберегти комунальне майно на балансі та під повним контролем керівництва шкіл (без передачі прав володіння третім особам).

Перший заступник

міського голови



Микола Шинкар