

М.Е. Лавров



ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРОКУРАТУРА ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРОКУРАТУРА
г. ЯРОСЛАВЛЯ

ул. Свердлова, 91-а, г. Ярославль, 150054

28.02.2017 № 2-577-2017

КАРТОЧКА ДОКУМЕНТА

Резолюция Смирнов В.Е.
Колесов Е.С.
Стегастово С.А.
Русяков Ю.В.
Дата 01.03.2017 Подпись _____
Срок исполнения _____
Отметка об исполнении _____

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

об устранении нарушений законодательства об образовании, об основных гарантиях прав ребенка, об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, о закупках, защите конкуренции, социальной защите инвалидов

Во исполнение задания Генеральной прокуратуры Российской Федерации, задания прокуратуры Ярославской области прокуратурой города Ярославля проведена проверка соблюдения законодательства о среднем профессиональном образовании в деятельности ГПОАУ Ярославской области Ярославского педагогического колледжа.

В ходе проверки установлено следующее.

Согласно положениям Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» государство признает детство важным этапом жизни человека и исходит из принципов приоритетности подготовки детей к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания в них высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности.

Целями государственной политики в интересах детей являются: осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушений; формирование правовых основ гарантий прав ребенка; содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности, а также реализации личности ребенка в интересах общества и в соответствии с не противоречит Конституции

ГМ 019318

Ярославский педагогический колледж
Вх. 174
01-03 2017

Российской Федерации и федеральному законодательству традициями народов Российской Федерации, достижениями российской и мировой культуры; защита детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие (п. 1 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»).

Государственная политика в интересах детей является приоритетной и основана в том числе на следующих принципах: законодательное обеспечение прав ребенка; поддержка семьи в целях обеспечения обучения, воспитания, отдыха и оздоровления детей, защиты их прав, подготовки их к полноценной жизни в обществе; ответственность юридических лиц, должностных лиц, граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка, причинение ему вреда.

На основании положений пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» основными задачами деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются: предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому; обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Согласно пункту 2 статьи 14 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» организации, осуществляющие образовательную деятельность:

1) оказывают социально-психологическую и педагогическую помощь несовершеннолетним с ограниченными возможностями здоровья и (или) отклонениями в поведении либо несовершеннолетним, имеющим проблемы в обучении;

2) выявляют несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных организациях, принимают меры по их воспитанию и получению ими общего образования;

3) выявляют семьи, находящиеся в социально опасном положении, и оказывают им помощь в обучении и воспитании детей;

4) обеспечивают организацию в образовательных организациях общедоступных спортивных секций, технических и иных кружков, клубов и привлечение к участию в них несовершеннолетних;

5) осуществляют меры по реализации программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних.

Из объяснений заместителя директора по учебной работе ГПОАУ Ярославской области Ярославского педагогического колледжа, полученных в ходе проверки, следует, что на базе учреждения с целью профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних создан совет по профилактике безопасности и правонарушений.

В силу положений частей 1, 2 статьи 30 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательная организация принимает локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения (локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности), в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном ее уставом.

Вместе с тем, локальные акты, регламентирующие деятельность названного совета и его состав, в учреждении отсутствуют.

Также в рамках проверки сообщено, что совет по профилактике безопасности и правонарушений функционирует в форме заседаний. Однако на момент проверки протоколы таких заседаний отсутствуют, согласно объяснениям заместителя директора по учебной работе ГПОАУ Ярославской области Ярославского педагогического колледжа – не оформляются, что не позволяет сделать вывод о работе совета, оценить достаточность и эффективность принимаемых советом решений и мер в анализируемой сфере правоотношений.

Представленный в ходе проверки рабочий журнал совета является лишь заполненными вручную сведениями о повторном ознакомлении студентов, допустивших пропуски учебных занятий без уважительных причин, с Уставом учреждения, их обязательства не осуществлять такие пропуски в последующем. Записи носят несистематический характер, в том числе в их занесении по годам (в частности, записи за 2015 год отсутствуют). Такой журнал не может свидетельствовать о работе совета как коллегиального органа.

Статьей 42 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено оказание психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации, психологами, педагогами-психологами организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в которых такие дети обучаются.

Так, в части 2 статьи 42 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» закреплено, что психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь включает в себя:

- 1) психолого-педагогическое консультирование обучающихся, их родителей (законных представителей) и педагогических работников;
- 2) коррекционно-развивающие и компенсирующие занятия с обучающимися, логопедическую помощь обучающимся;

- 3) комплекс реабилитационных и других медицинских мероприятий;
- 4) помощь обучающимся в профориентации, получении профессии и социальной адаптации.

При этом психолого-педагогическая, медицинская и социальная помощь оказывается детям на основании заявления или согласия в письменной форме их родителей (законных представителей) (ч. 3 ст. 42 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Пунктом 7 части 3 статьи 28 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» к компетенции образовательной организации в установленной сфере деятельности отнесены разработка и утверждение по согласованию с учредителем программы развития образовательной организации.

Программой развития ГПОАУ Ярославской области Ярославского педагогического колледжа на 2015-2021 годы, одобренной департаментом образования Ярославской области в 2015 г., предусмотрено создание психолого-педагогической службы, оказание психолого-педагогической поддержки (срок создания – май 2015 г.).

Вместе с тем, в нарушение вышеприведенных норм в учреждении отсутствуют документы, подтверждающие деятельность психолого-педагогической службы, ее постоянное и системное функционирование, результативность работы (помимо аналитических отчетов, направляемых по запросу в ГУ ЯО «Центр профессиональной ориентации и психологической поддержки «Ресурс» и содержащих сведения общего характера).

Локальных актов, связанных с деятельностью службы, ее целями, задачами, функциями, полномочиями, определением статуса, состава, учреждением также не издавалось.

В соответствии с частью 1 статьи 68 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» среднее профессиональное образование направлено на решение задач интеллектуального, культурного и профессионального развития человека и имеет целью подготовку квалифицированных рабочих или служащих и специалистов среднего звена по всем основным направлениям общественно полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, а также удовлетворение потребностей личности в углублении и расширении образования.

Пунктом 1 статьи 5 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» закреплено, что государство проводит политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость.

При этом государственная политика в области содействия занятости населения направлена, в частности, на развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда; поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их

способностей к производительному, творческому труду; осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, включая граждан в возрасте от 18 до 20 лет, имеющих среднее профессиональное образование и ищущих работу впервые; объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения (п. 2 ст. 5 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»).

Из локальных актов ГПОАУ Ярославской области Ярославского педагогического колледжа, объяснений заместителя директора по учебной работе следует, что в учреждении создана рабочая группа по содействию в трудоустройстве обучающихся, которая функционирует в форме заседаний.

Вместе с тем, протоколы заседаний рабочей группы не ведутся, что не позволяет получить объективные данные о работе группы, ее эффективности, надлежащем исполнении требований законодательства о занятости населения.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» государством гарантируется система экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества.

Согласно пунктам 1, 3, 5 статьи 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» организации независимо от их организационно-правовых форм обеспечивают инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски): условия для беспрепятственного доступа к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, включая те, в которых расположены физкультурно-спортивные организации, организации культуры и другие организации), к местам отдыха и к предоставляемым в них услугам; возможность самостоятельного передвижения по территории, на которой расположены объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, входа в такие объекты и выхода из них, посадки в транспортное средство и высадки из него, в том числе с использованием кресла-коляски; надлежащее размещение оборудования и носителей информации, необходимых для обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и к услугам с учетом ограничений их жизнедеятельности.

Действующим федеральным законодательством не предусмотрено наличие запретов или ограничений на получение среднего профессионального образования гражданами, относящимися к категории инвалидов.

Напротив государство поддерживает получение инвалидами образования и гарантирует создание инвалидам необходимых условий для его получения (ст. 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Поддержка профессионального образования и профессионального обучения инвалидов направлена на осуществление ими прав и свобод человека наравне с другими гражданами; развитие личности, индивидуальных способностей и возможностей; интеграцию в общество (п.п. 1-3 ст. 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Органы, осуществляющие управление в сфере образования, и образовательные организации совместно с органами социальной защиты населения и органами здравоохранения обеспечивают получение инвалидами в том числе общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования (ст. 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

На основании части 10 статьи 79 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» профессиональными образовательными организациями, а также организациями, осуществляющими образовательную деятельность по основным программам профессионального обучения, должны быть созданы специальные условия для получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья.

Вместе с тем, проверкой установлено, что ГПОАУ Ярославской области Ярославский педагогический колледж условия для возможной реализации инвалидами гарантированных государством прав на доступность получения образования, связанной с беспрепятственным доступом к объектам инфраструктуры колледжа, не созданы. В здании учреждения по ул. Маланова, д. 12а, г. Ярославля, отсутствуют специальные оборудование и приспособления для доступности передвижения маломобильных групп населения.

Запросы о выделении денежных средств для реализации соответствующих мероприятий в период с 2015 года по истекший период 2017 года учреждением в адрес департамента образования Ярославской области не направлялись, денежные средства из внебюджетных источников на указанные цели не расходовались.

Сказанное создает предпосылки для нарушения прав инвалидов на социальную защиту.

ГПОАУ Ярославской области Ярославским педагогическим колледжем осуществляются закупки на основании Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Согласно части 5 статьи 4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в единой

информационной системе при закупке размещается информация о закупке, в том числе протоколы, составляемые в ходе закупки.

При этом протоколы, составляемые в ходе закупки, размещаются заказчиком в единой информационной системе не позднее чем через три дня со дня подписания таких протоколов (ч. 12 ст. 4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»).

Проверкой установлено, что в нарушение указанных норм в 2015 г. учреждением допущена просрочка размещения в единой информационной системе (далее – ЕИС) протоколов закупок.

Так, протокол от 20.05.2015 № U909774-922133-8 открытого аукциона в электронной форме № 31502263250 размещен в ЕИС лишь 27.05.2015; протокол от 10.11.2015 № S1305314-1322446-1 открытия доступа к заявкам на участие в запросе предложений в электронной форме – 16.11.2015.

В соответствии с п.п. 2, 4 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются такими принципами, как равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки; отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

В соответствии с ч. 3 ст. 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в положении о закупке могут быть предусмотрены иные (помимо конкурса или аукциона) способы закупки; при этом заказчик обязан установить в положении о закупке порядок закупки указанными способами.

Частью 9 статьи 4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» регламентированы требования к сведениям, которые должны быть указаны в извещении о закупке, в части 10 – в документации о закупке. Также в части 10 статьи 4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» закреплено, что в документации о закупке указываются сведения, определенные положением о закупке.

В ГПОАУ Ярославской области Ярославском педагогическом колледже действует утвержденное наблюдательным советом (протокол от 25.12.2015 № 7) Положение о закупке товаров, работ, услуг, в редакции от 09.12.2016 (протокол от 09.12.2016 № 7), которым в качестве способа закупки предусмотрен в том числе запрос предложений.

Пунктом 7.3 Положения о закупке товаров, работ, услуг определено, что заказчиком могут быть установлены дополнительные требования к участникам проведения процедуры закупки: к наличию финансовых ресурсов для исполнения договора; на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения договора; опыта работы, связанного с предметом договора, и деловой репутации; необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения

договора. Также отмечено, что дополнительные требования должны быть в обязательном порядке включены в документацию о закупке.

Проверкой установлено, что в документацию о проведении запроса предложений в электронной форме, утвержденную 02.02.2017, на оказание комплекса услуг в рамках подготовки и проведения III Регионального чемпионата «Молодые профессионалы» (World Skills Russia) в Ярославской области в качестве требований к участникам включены в том числе возможность работы на 100%-ной постоплате и в максимально сжатые сроки (в ночное время и без выходных), т.е. ограничения оценочного характера, установление которых не предусмотрено федеральным законодательством, а также действующим в учреждении утвержденным Положением о закупке товаров, работ, услуг.

При рассмотрении поданных заявок на участие в запросе предложений конкурсной комиссией оценивались в том числе документы участников, подтверждающие требования документации о закупке. Участниками закупки представлены письменные предложения и согласия на участие в закупке согласно размещенным в ЕИС требованиям, в том числе к работе в максимально сжатые сроки.

Конкурсной комиссией определено, что лучшее предложение предоставлено ООО «Волга тур» (помимо данного общества участником закупки являлось ЧУ ДПО «Институт Бизнеса «ИПГ «Спектр»), с которым заключен соответствующий контракт.

Целями законодательства о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О защите конкуренции» организационными и правовыми основами защиты конкуренции являются в том числе предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями.

В силу положений ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Частью 1 статьи 17 Федерального закона «О защите конкуренции» регламентирован запрет осуществлять действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении запроса предложений.

Включение названного оценочного требования в документацию о закупке создаст предпосылки для ограничения конкуренции, что недопустимо.

Согласно части 5.1 статьи 3 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» договоры на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг по общему правилу заключаются заказчиком в соответствии с планом закупки.

Частью 2 статьи 4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» предусмотрено, что заказчик размещает в единой информационной системе план закупки товаров, работ, услуг на срок не менее чем один год.; порядок формирования плана закупки товаров, работ, услуг, порядок и сроки размещения в единой информационной системе такого плана, требования к форме такого плана устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.09.2012 № 932 утверждены Правила формирования плана закупки товаров (работ, услуг), далее – Правила.

Так, пунктом 2 Правил закреплено, что в план закупки включаются сведения о закупке товаров (работ, услуг), необходимых для удовлетворения потребностей заказчика.

План закупки формируется заказчиком в соответствии с требованиями, установленными нормативными правовыми актами Российской Федерации, локальными актами заказчика, а также положением о закупке, утвержденным в установленном порядке, в том числе с учетом сроков проведения закупочных процедур исходя из требуемой даты поставки товаров (работ, услуг) (п. 5 Правил).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.09.2012 № 932 утверждены также Требования к форме плана закупки товаров (работ, услуг), далее – Требования.

В соответствии с п. 1 Требований план закупки товаров (работ, услуг) формируется заказчиком по форме согласно приложению в виде единого документа в электронном формате, обеспечивающем возможность его сохранения на технических средствах пользователей и допускающем возможность поиска и копирования произвольного фрагмента текста средствами соответствующей программы для просмотра.

Также пунктом 1 Требований определен перечень сведений, которых должен содержать план закупки.

Проверкой установлено, что в нарушение указанных норм планы закупок ГПОАУ Ярославской области Ярославского педагогического колледжа на 2016 год и 2017 год, помимо необходимых сведений, содержат также графы, отмеченные как «прочие расходы», произвольно

заполненные с разбивками (дроблением) по суммам, т.е. без учета конкретных потребностей заказчика, сроков проведения закупочных процедур исходя из требуемой даты поставки товаров.

Из объяснений контрактного управляющего ГПОАУ Ярославской области Ярославский педагогический колледж следует, что какого-либо обоснования такого оформления и особых причин дробления сумм не имеется.

Также контрактным управляющим учреждения сообщено, что такие графы не включены в планы закупок, размещенные в ЕИС, имеются лишь в печатном варианте утвержденных планов, что свидетельствует о фактическом существовании двух планов закупок на 2016 год и двух планов закупок на 2017 год, т.е. нарушении положения п. 1 Требований о составлении плана закупки в виде единого документа по установленной форме.

Следует иметь ввиду, что в план закупки в течение срока его действия могут быть внесены изменения. Корректировка плана закупки проводится в случаях, определенных пунктом 8 Правил и Положением о закупке товаров, работ, услуг учреждения. В этой связи включение в план закупки мероприятий без их обоснования и заполнения соответствующих параметров носит избыточный характер и не может быть обусловлено последующей невозможностью корректировки плана.

Кроме того, планы закупок учреждения предусматривают мероприятия, проводимые в основном на бесконкурсной основе – закупка у единственного поставщика, исполнителя, подрядчика (в частности, в плане закупок на 2017 год – при закупках услуг рекламы, установки галограммы, по ремонту и обслуживанию компьютерной техники, техническому обслуживанию автомобиля), что создает предпосылки для нарушения требований законодательства о защите конкуренции, ограничения конкуренции.

При этом Положением о закупке товаров, работ, услуг учреждения, помимо проведения конкурса и аукциона, предусмотрены такие способы осуществления закупок, как запрос предложений и запрос цен, в том числе в электронных формах.

Таким образом, проверкой установлено, что учреждением при осуществлении своей деятельности допущены нарушения законодательства об образовании, об основных гарантиях прав ребенка, об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, о закупках, защите конкуренции, социальной защите инвалидов.

Выявленные прокуратурой города нарушения стали возможны вследствие ненадлежащего исполнения сотрудниками ГПОАУ Ярославской области Ярославского педагогического колледжа своих должностных обязанностей, отсутствия контроля со стороны руководства, являются недопустимыми и подлежат незамедлительному

устранению, а допустившие их должностные лица привлечению к дисциплинарной ответственности.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 24 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:

1. Рассмотреть настоящее представление с участием сотрудника прокуратуры г. Ярославля. О дате и времени рассмотрения представления письменно уведомить прокурора г. Ярославля не позднее, чем за 5 дней до его рассмотрения.

2. Принять срочные и исчерпывающие меры по устранению выявленных нарушений законодательства Российской Федерации.

3. Рассмотреть вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, допустивших указанные нарушения законности.

4. О результатах рассмотрения настоящего представления сообщить в прокуратуру г. Ярославля в установленный законом месячный срок с приложением документов, свидетельствующих об устранении выявленных нарушений и привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Заместитель прокурора города

советник юстиции

Л.А. Созинова

Т.И. Похлеба, тел. 25-98-14