

УТВЕРЖДАЮ

Начальник управления по делам
архивов Калужской области

 М.А. Добычина

«13» ноября 2019 г.

**Доклад по обобщению правоприменительной практики
осуществления контроля за соблюдением законодательства
об архивном деле управлением по делам архивов Калужской области
за 2019 год**

Определение понятия «государственный контроль» и основные принципы его организации установлены статьей 2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ). Стоит отметить, что данный закон лишь упорядочил сложившуюся ранее систему госконтроля:

– Государственный контроль (надзор) – деятельность уполномоченных органов государственной исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и их уполномоченными представителями требований, установленных в законах и нормативных правовых актах, а также принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Федеральным законом от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Закон № 125-ФЗ) в статье 16 «Контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации» установлено, что контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации осуществляют федеральные органы государственной власти, в том числе уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области архивного дела, в пределах своей компетенции, определенной законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Управление по делам архивов Калужской области (далее – управление) является исполнительным органом государственной власти Калужской области, осуществляющим полномочия и функции в сфере архивного дела.

Постановлением Правительства Калужской области от 10.01.2017 № 1 утверждено Положение об управлении по делам архивов Калужской области (далее – Положение). Пунктом 2.3. Положения среди задач и пунктом 3.11. полномочий управления по делам архивов Калужской области (далее – управление) значится

«Контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в пределах своей компетенции, определенной законодательством Российской Федерации и Калужской области».

С 1 января 2018 г. контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации на территории Калужской области включен в Перечень видов регионального контроля.

В управлении отсутствует специализированное структурное подразделение и штатные работники, занимающиеся исключительно контрольными функциями, а также штатные единицы, в должностные обязанности которых входят исключительно контрольные функции.

На основании Порядка организации осуществления контроля за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации на территории Калужской области, утвержденного постановлением Правительства Калужской области от 07.05.2019 № 283, определен перечень должностных лиц управления, уполномоченных на осуществление контроля.

В целях упорядочения работы по контролю разработан административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля за соблюдением действующего законодательства в сфере архивного дела на территории Калужской области, который утвержден приказом управления от 22.08.2017 № 37. Приказом управления от 24.06.2019 № 30 административный регламент был приведен в соответствие с новой редакцией Закона № 294-ФЗ.

Ежегодные плановые проверки проводятся уполномоченными должностными лицами управления в соответствии с годовыми планами проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, утверждаемыми управлением по согласованию с Прокуратурой Калужской области, в порядке, установленном Законом № 294-ФЗ. Планы размещаются на странице управления официального портала органов власти Калужской области.

При формировании ежегодных Планов проверок в них включаются организации – источники комплектования архивных учреждений Калужской области, в деятельности которых, в первую очередь, образуются документы, отражающие материальную и духовную жизнь общества, имеющие историческое, научное, социальное, экономическое, политическое и культурное значение, подлежащие передачи на постоянное (вечное) хранение в архивные учреждения Калужской области и образующие состав Архивного фонда Российской Федерации.

Это организации и учреждения законодательной, исполнительной и судебной власти региона, органы местного самоуправления, их подведомственные учреждения, крупные градообразующие предприятия Калужской области, общественные объединения, негосударственные организации.

Региональный государственный контроль в области архивного дела осуществляется в целях установления единых подходов в организации и проведении контрольных мероприятий, выявления фактов нарушения законодательства об архивном деле, решения задач по принятию мер для устранения обстоятельств и причин выявленных нарушений законодательства об архивном деле, восстановления нарушенных прав граждан и обобщения практики применения и анализа причин нарушений законодательства об архивном деле, а также подготовки соответствующих предложений по совершенствованию данного законодательства.

Предметом контроля является деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан (далее – субъекты контроля) в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов:

- по обеспечению финансовых, материально-технических и иных условий, необходимых для комплектования, хранения, учета и использования архивных документов;

- по обеспечению сохранности архивных документов, в том числе документов по личному составу, в течение сроков их хранения, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также перечнями документов, предусмотренных частью 3 статьи 6 и частями 1 и 1.1 статьи 23 Закона № 125-ФЗ;

- по бесплатному предоставлению пользователю архивными документами оформленных в установленном порядке архивных справок или копий архивных документов, связанных с социальной защитой граждан, предусматривающей их пенсионное обеспечение, а также получение льгот и компенсаций в соответствии с законодательством Российской Федерации, при наличии соответствующих архивных документов.

Требования, установленные действующим законодательством Российской Федерации, достаточно объективны для применения при проведении мероприятий по государственному контролю за соблюдением законодательства об архивном деле на территории Калужской области, в них отсутствуют признаки коррупциогенности. Нормативные акты размещены в справочно-правовых системах и сети Интернет, представлены на странице управления официального портала органов власти Калужской области, что делает их доступными для ознакомления и использования субъектами контроля.

Состояние нормативно-правовой базы в сфере архивного дела в настоящее время обеспечивает в полной мере возможности для реализации управлением полномочий по контролю. Вышедшие в 2015 году «Правила организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти,

органах местного самоуправления и организациях» (далее – Правила) (утверждены приказом Минкультуры России от 31.03.2015 № 526) имеют статус нормативного правового акта.

При принятии мер реагирования по результатам проведенных контрольных мероприятий управление пока не составляло протоколы об административных правонарушениях в связи с не выявлением грубых нарушений.

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) привлечение к административной ответственности за нарушение обязательных требований законодательства об архивном деле отнесено к полномочиям мировых судей.

На наш взгляд, необходимо на федеральном уровне утверждение единого перечня нарушений в области архивного дела, по которым составляются протоколы об административных правонарушениях.

Виды ответственности за нарушение законодательства об архивном деле в Российской Федерации предусмотрены в статье 27 Закона № 125-ФЗ, при этом в КоАП РФ отсутствует норма ответственности ликвидационной комиссии (ликвидатора) или конкурсного управляющего за непереданные в процессе ликвидации в соответствующий архив документы.

Предлагаем статью 13.25 КоАП РФ дополнить частью 5, изложив ее в следующей редакции:

«5. Неисполнение ликвидационной комиссией (ликвидатором) или конкурсным управляющим обязанности по передаче в соответствующий архив документов ликвидируемой организации, в том числе организации, ликвидируемой в результате банкротства, а также нарушение установленного законодательством об архивном деле порядка передачи документов, – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц.».

Кроме того, считаем необходимым в статье 13.25 КоАП РФ предусмотреть ответственность руководителя ликвидирующейся организации по передаче архивных документов конкурсному управляющему, так как конкурсные управляющие очень часто ссылаются на то, что им ничего не передавали, при этом организация действовала на протяжении десятилетий.

С целью повышения эффективности по соблюдению архивного законодательства необходимо увеличить размеры штрафов за нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов. На сегодняшний день санкция статьи 13.20 КоАП РФ предусматривает предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 100 до 300 рублей; на должностных лиц – от 300 до 500 рублей. Размеры штрафных санкций несоизмеримы ни с финансовыми вложениями со стороны подконтрольных субъектов, необходимыми для обеспечения сохранности архивных документов, ни с затратами архивных служб на осуществление мероприятий по контролю.

Управление, исполняя все составные задачи контроля по соблюдению законодательства об архивном деле, тем не менее, приоритетным его направлением считает профилактическое.

В целях организации профилактической работы по предотвращению нарушений обязательных требований в сфере архивного дела со стороны субъектов контроля управлением совместно с государственными и муниципальными архивами проводятся следующие мероприятия: семинары, рабочие встречи, совещания, консультации (в том числе методическая и практическая помощь) по вопросам ведения архива организации, составления нормативно-методических и учетных документов, проведения упорядочения дел и др.

Благодаря тому, что государственными и муниципальными архивами ежегодно проводится анализ состояния дел в организациях в области архивного дела, что позволяет отслеживать нарушения обязательных требований и уведомлять руководителей организаций о принятии мер.

Кроме того, в целях повышения эффективности работы с организациями в рамках осуществления контрольных полномочий на странице управления официального портала органов власти Калужской области создана рубрика «Самообследование (самопроверка)». В рубрике размещены списки контрольных вопросов (проверочные листы), применяемые при проведении проверок и содержащие обязательные требования, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении обязательных требований, составляющих предмет проверки (утверждены приказом управления от 6 мая 2019 г. № 5).

Приказом управления от 8 июля 2019 г. № 40 утверждено Руководство по соблюдению юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, установленных законодательством об архивном деле, в котором предусмотрено действия должностного лица, уполномоченного на осуществление контроля по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению таких нарушений, среди которых значатся:

- проведение консультационной работы с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, направленной на предотвращение нарушений законодательства об архивном деле;
- проведение ежегодного анализа и оценки эффективности контроля;
- размещение информации на официальном сайте Управления;
- реализация возможности обращения заинтересованными лицами с заявлениями, жалобами или предложениями в письменной форме лично, почтой в адрес Управления или через официальный сайт Управления;
- размещение текстов нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по осуществлению контроля, на официальном сайте Управления.

Что посмотрят специалисты управления при проверке в первую очередь?

Прежде всего проверяющих интересует наличие в организации локальных нормативных актов по делопроизводству и архивному делу. Речь идет о наличии таких основных документов, как:

- инструкция по делопроизводству;
- положение об архиве;
- положение об экспертной комиссии;
- номенклатура дел.

Первым, что у вас потребуют проверяющие, это приказ о назначении лиц, ответственных за ведение делопроизводства и архив организации.

Архив организации – дело важное и ответственное!

И здесь важно знать нормативные требования, изложенные в Правилах. Отдельное и особо важное значение при проведении проверки будет уделено архиву организации. В первую очередь поинтересуемся условиями хранения документов, а именно:

- наличием архива, обеспечивающего нормативные условия хранения архивных документов (оснащение специальным оборудованием, средствами пожаротушения, охранной и пожарной сигнализацией, соблюдение противопожарного, охранного, светового и температурно-влажностного режимов, проведение санитарно-гигиенических мероприятий; соблюдение обязательных условий хранения электронных документов);

- наличием ответственного за архив;

- характеристикой помещения архива, его оборудованием (металлические стеллажи, архивные коробки, плотные шторы на окнах, решетки на окнах (если архив на 1 этаже здания), наличие дверей с повышенной технической укрепленностью, и т. д.).

Не останется без внимания проверяющих количество дел, хранящихся в архиве, порядок поступления документов в архив, размещение документов в архиве, состояние дел, наличие актов проверки наличия и состояния архивных документов, плана эвакуации документов и/или работы архива при чрезвычайных ситуациях.

Важное значение имеет **учет документов**: наличие описей дел постоянного хранения и по личному составу, их утверждение и согласование экспертно-проверочной комиссией управления, хронологические рамки, количество дел.

Обязательно проверим наличие паспорта архива организации, книг учета поступления и выбытия дел, дела фонда; соблюдаются ли сроки и порядок проведения экспертизы ценности в организации, сроки временного хранения документов архивных фондов Калужской области до их передачи на постоянное хранение в государственный или муниципальный архив.

Должен также вестись учет использования документов, хранящихся в архиве. Проверим, соблюдается ли порядок и сроки выдачи архивных документов

(наличие книги учета выдачи дел, письменных разрешений выдачи дел, актов о выдаче дел во временное пользование, карт-заместителей, листов использования).

Не останется без внимания проверяющих и выдача справок социально-правового характера, сроки исполнения, оформление справок в соответствии с действующими правилами.

В 2019 году управлением было проведено 4 проверки за соблюдением законодательства об архивном деле. В первую очередь в план проверок на 2019 год были включены органы исполнительной власти Калужской области, которые создают и передают важнейшие документы по истории области.

Все плановые проверки проводились в форме документарных в соответствии с требованиями, установленным Законом № 294-ФЗ:

проверки начинались на основании приказа управления;

субъекты контроля уведомлялись в установленные сроки о начале проведения проверки;

продолжительность проверок не превышала установленные законом сроки.

При проведении проверок особое внимание уделялось соблюдению установленных статьей 21 Закона № 294-ФЗ прав субъектов контроля:

непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

получать от проверяющих информацию, которая относится к предмету проверки;

знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатом проверки, согласии или несогласии с ними;

обжаловать действия (бездействие) проверяющих, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица при проведении проверки.

Все акты проверок были подписаны проверяемыми без каких-либо разногласий в части результатов проверок.

Жалоб коррупционного характера на действия проверяющих не поступало.

Сведения о проверках были внесены в федеральную государственную информационную систему «Единый реестр проверок» и «Типовое облачное решение автоматизации контрольной (надзорной) деятельности».

Заявлений о нарушениях законодательства со стороны проверяющих, обжалований результатов проверок от субъектов контроля не поступало. Все акты проверок были подписаны субъектами контроля, отказавшихся от подписания не было.

По результатам проверок у всех субъектов контроля были выявлены нарушения требований законодательства об архивном деле, об устранении которых выданы предписания.

В процессе проверок не были выявлены юридические лица, в деятельности которых обнаружены нарушения обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу или явившихся причиной причинения вреда жизни и

здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Каждая организация имеет свои особенности, но в целом нужно отметить одну общую характеристику – редко можно встретить архивы организаций в виде отдельных структурных подразделений, хорошо, если имеется отдельный специалист, в должностные обязанности которого входит работа с законченными в делопроизводстве документами организации.

Зачастую, организацией работы с документами, законченными делопроизводством, занимается один сотрудник, «лицо, ответственное за делопроизводство и архив», при этом сотрудник может совмещать в одном лице несколько функций: делопроизводитель либо секретарь и ответственный за архив, юрист и ответственный за архив, специалист по кадровой деятельности и ответственный за архив и т.д.

Часто встречается ситуация, когда сам руководитель организации не уделяет достаточного внимания делопроизводству и архивному делу, возглавляемой организации.

Как следствие данных проблем организационного характера вытекает проблема отсутствия качественной экспертизы ценности документов в организации, качественной подготовки документов на постоянное хранение и документов по личному составу длительных сроков хранения.

Самые распространенные нарушения, выявленные в результате контрольно-надзорной деятельности следующие.

Фундаментом организационной деятельности любой организации, органа власти являются организационно-правовые документы. Они регламентируют статус организации, ее структуру, штатную численность, должностной состав, а также определяют права, обязанности, ответственность и порядок взаимодействия ее обособленных, структурных подразделений и должностных лиц.

Обязательными для организации являются положение об архиве, независимо от того имеется ли в организации ведомственный архив в качестве структурного подразделения, положение об экспертной комиссии (ЭК), инструкция по делопроизводству. Эти документы согласуются с экспертно-проверочной комиссией управления.

Велика и роль конкретной инструкции по делопроизводству, в ней должны быть отражены особенности работы с документом, начиная от этапа создания документа до сдачи его в архив в составе подшитого, обработанного дела.

То, как будет распределена информация в организационных документах в каждой организации, решается самостоятельно и индивидуально, применительно к конкретной организации. Важно, чтобы в документах были отражены все этапы

работы с документами и система работала. Мы можем порекомендовать возможные варианты мероприятий применительно к каждому конкретному случаю, но решение принимает сама организация.

Особо хотелось подчеркнуть роль экспертной комиссии организации, поскольку распространенным нарушением является отсутствие экспертной комиссии (ЭК) в организации, либо ее формальность существования. Работа ЭК организации строится на основании Положения об ЭК.

Следующее серьезное нарушение, встречаемое при проведении контрольных мероприятий – хранение документов организации в условиях, угрожающих физическому состоянию документов.

Согласно Правилам организация должна иметь отдельное помещение для хранения документов, законченных делопроизводством, прошедших научно-техническую обработку и описанных.

Так, Правила гласят, что «не допускается размещение архива организации в подвальных и чердачных помещениях» (ст. 2.16).

«... В архивохранилище не допускается прокладка труб водоснабжения и канализации, технологические или бытовые выводы воды.» (п. 2.17).

«Архивохранилища (за исключением архивохранилищ, располагающихся на охраняемой территории) оборудуются дверями с повышенной технической укрепленностью против возможного взлома, оснащенными замками повышенной секретности. Окна помещений первого этажа должны быть оборудованы запирающимися решетками.» (п. 2.20)

«Все поступающие в архив организации документы размещаются в архивохранилищах на стационарных и/или передвижных металлических стеллажах, в металлических шкафах или контейнерах.» (п. 2.21)

«В архивохранилище для хранения документов устанавливаются следующие параметры температурно-влажностного режима» (п. 2.25) Для каждого вида носителей Правила устанавливают свои параметры хранения, скажем только, что для документов на бумажном носителе, с которыми мы чаще всего имеем дело, они следующие: температура 17-19 °С, относительная влажность воздуха – 50–55 %.

«В архивохранилище с нерегулируемым климатом должны осуществляться мероприятия по оптимизации температурно-влажностного режима с применением отопления и проветривания помещений, а также механических средств увлажнения или осушения воздуха. При длительном нарушении температурно-влажностного режима (от 3 суток и более), сопровождающемся повышением относительной влажности воздуха до 70–90 %, принимаются меры по его нормализации (интенсивное проветривание, осушение архивохранилища).

Показания контрольно-измерительных приборов фиксируются в регистрационных журналах, в которых также отражаются проверка правильности показаний приборов и меры, принятые по нормализации температурно-влажностного режима в случаях его нарушения.

При наличии в здании архива централизованной системы обеспечения соблюдения температурно-влажностного режима в помещениях, где хранятся документы, контроль за его соблюдением осуществляется в автоматическом режиме.» (п. 2.26).

«Архивные документы следует хранить в темноте.

Все виды работ с документами должны проводиться при ограниченных или технологически необходимых уровнях освещения.

Защита документов от действия света обеспечивается хранением документов в коробках, папках и переплетах, в шкафах или на стеллажах закрытого типа.

Естественное освещение в архивохранилище допускается при условии применения на окнах светорассеивателей, защитных фильтров, штор, жалюзи, нанесенных на стекло покрытий. Для искусственного освещения применяются лампы накаливания в закрытых плафонах с гладкой поверхностью.» (п. 2.24)

«Помещения архива организации должны содержаться в чистоте, в условиях, исключающих возможность появления плесени, грызунов, насекомых, пыли. В помещениях архивохранилищ должна быть обеспечена свободная циркуляция воздуха, исключающая образование непроветриваемых зон, опасных в санитарно-биологическом отношении.» (п. 2.27)

Еще проблема, которую хотелось бы упомянуть, связана с архивохранилищем ведомственного архива, но не с условиями хранения, а с наполнением самого архивохранилища. Правила нам гласят «Архивные документы должны храниться в систематизированном порядке в пределах архивного фонда». (п. 2.9) Но зачастую в помещении архивохранилища хранятся не описанные документы, постоянного и длительного срока хранения, внесенные в описи, как должно быть, а документы временного значения, не описанные, документы, статус которых не определен. А вместе с тем документы постоянного срока хранения, документы по личному составу, внесенные в опись документов по личному составу, хранимые в организации 75 лет, с 2003 года – 50 лет хранятся неупорядоченными в кабинетах или в других ненадлежащих условиях.

Также часто встречается такая проблема как отсутствие основных и вспомогательных учетных документов ведомственного архива.

В подавляющем большинстве случаев в организации отсутствуют учетные документы, главный из них – книга учета поступления и выбытия дел, документов (приложение 11 Правил). Эта книга фиксирует все поступления в архив организации и выбытия дел из него (на хранение в государственный либо муниципальный архив либо на уничтожение). Если в архиве организации более одного фонда, то в архиве составляется список фондов и листы фондов, организация также может составлять вспомогательные учетные документы. Учетные документы – это основа учета, информация из них должна совпасть с цифрами Паспорта архива организации, который составляется для государственного либо муниципального архива.

Таким образом, обобщая результаты плановых документарных проверок и в соответствии с обязательными требованиями, выявлены следующие основные нарушения:

наличие помещений под архивохранилища, отвечающих нормативным требованиям хранения архивных документов;

несоблюдение сроков упорядочения документов постоянного хранения и документов по личному составу;

несоблюдение сроков передачи документов постоянного хранения и документов по личному составу в архив организации;

несоблюдение сроков передачи упорядоченных документов постоянного хранения на хранение в государственный архив;

наличие учетных документов архива организации;

наличие ответственного лица за ведение архива организации.

Управлением будут отслеживаться сроки выданных предписаний, в случае необходимости будут проводиться внеплановые выездные проверки с целью контроля исполнения предписаний.

Основные задачи в вопросах осуществления контроля:

1. Дальнейшее повышение эффективности и результативности осуществления контроля за счет принятия комплекса мер, предусмотренных действующим законодательством, направленного на обнаружение, предупреждение, пресечение нарушений действующего законодательства Российской Федерации и Калужской области об архивном деле.

2. Проведение в полном объеме плановых проверок субъектов контроля по соблюдению законодательства об архивном деле.

3. Проведение документарных проверок.

4. Взаимодействие с органами прокуратуры и иными органами и должностными лицами, чья деятельность связана с реализацией функций контроля.

5. Своевременная подготовка проектов планов проведения плановых проверок субъектов контроля по соблюдению законодательства об архивном деле.

В настоящее время разрабатывается новый законопроект о контрольной (надзорной) деятельности. Им будет закреплено, как проверяется соблюдение обязательных требований, система «умного» контроля, в основе которой лежит применение риск-ориентированного подхода и приоритет профилактики. Для добросовестных субъектов контроля проверки будут проводиться реже. Кроме того, проверка перестанет быть главным контрольно-надзорным мероприятием, на ее место должны прийти другие методы контроля.

В рамках нового закона управлением, как и всеми другими органами контроля, большее внимание будет уделяться различным профилактическим

мероприятиям, в числе которых информирование, выпуск руководств, консультирование, предостережение, самообследование.

Заместитель начальника управления
по делам архивов Калужской области
13.11.2019



С.М. Антонова