

**Обзор
правоприменительной практики контрольной деятельности
управления государственной архивной службы Новосибирской области
за 2018 год**

Обзор правоприменительной практики контрольной деятельности управления государственной архивной службы Новосибирской области (далее – управление) в 2018 году подготовлен во исполнение пункта 3 части 2 статьи 8.2. Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», распоряжения Губернатора Новосибирской области от 07.11.2016 № 192-р «Об организации работы по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности в Новосибирской области» и с учетом Методических рекомендаций по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности, одобренных подкомиссией по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы (протокол от 09.09.2016 № 7).

1. Правоприменительная практика организации и осуществления регионального государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области об архивном деле

1.1. Нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность управления при осуществлении регионального государственного контроля

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
- Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 26.11.2015 № 1268 «Об утверждении Правил подачи и рассмотрения заявления об исключении

проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя из ежегодного плана проведения плановых проверок и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489»;

- приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 18.01.2007 № 19 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук»;

- приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

- приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

- приказ Министерства культуры Российской Федерации от 31.03.2015 № 526 «Об утверждении правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях»;

- Закон Новосибирской области от 26.09.2005 № 315-ОЗ «Об архивном деле в Новосибирской области»;

- постановление Правительства Новосибирской области от 11.10.2016 № 327-п «Об утверждении Положения об управлении государственной архивной службы Новосибирской области»;

- постановление Правительства Новосибирской области от 11.07.2017 № 260-п «О Порядке организации и осуществления регионального государственного контроля за соблюдением законодательства об архивном деле в Новосибирской области»;

- приказ управления государственной архивной службы Новосибирской области от 05.12.2011 № 249-од «Об утверждении Административного регламента управления государственной архивной службы Новосибирской области исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области об архивном деле».

1.2. Организация и осуществление управлением регионального государственного контроля

Организация и проведение проверок управлением осуществлялись в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ).

Управлением в течение 2018 года проводились как плановые, так и внеплановые проверки.

1) Составление ежегодного плана проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, его направление в прокуратуру Новосибирской области, и доработка по итогам рассмотрения прокуратурой Новосибирской области.

Плановые проверки в отношении организаций (юридических лиц, подконтрольных субъектов) проводились управлением на основании ежегодно разрабатываемого и утверждаемого начальником управления плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее – план проведения плановых проверок).

План проведения плановых проверок был составлен с учетом положений статьи 26.1 Закона № 294-ФЗ по форме, установленной Правилами подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489.

Основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения управлением плановых проверок являлось истечение трех лет со дня:

- государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Проект ежегодного плана проведения плановых проверок был направлен в установленные сроки в прокуратуру Новосибирской области для дальнейшего согласования и рассмотрения на предмет законности включения объектов государственного контроля.

После рассмотрения прокуратурой Новосибирской области и корректировки управлением на основании полученных рекомендаций, план проведения плановых проверок утвержден начальником управления (план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2018 год утвержден 20.12.2017).

Согласованный прокуратурой Новосибирской области и утвержденный начальником управления ежегодный план проведения плановых проверок был размещен на официальном сайте управления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://www.archives.nso.ru>) (далее – официальный сайт управления) в разделе «Деятельность» подраздел «Региональный государственный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле» (размещен 31.12.2017).

Всего в план проведения плановых проверок на 2018 год было включено 74 проверки. План исполнен в полном объеме.

2) *Использование оснований для проведения внеплановых проверок, согласование проведения внеплановых проверок с органами прокуратуры.*

Основанием для проведения управлением внеплановой проверки является пункт 1 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ – истечение срока исполнения юридическим лицом ранее выданного предписания об устранении выявленного при проведении проверки нарушения обязательных требований законодательства в сфере архивного дела. В 2018 году управлением проведена 21 внеплановая проверка по указанному выше основанию. Проверок по иным основаниям, установленным частью 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, в 2018 году не проводилось.

3) *Разработка и издание распоряжений (приказов) о проведении проверок, их содержание.*

Плановые и внеплановые проверки проводились управлением на основании распоряжений (приказов) о проведении проверок. Подготовка распоряжения (приказа) о проведении плановой проверки осуществлялась на основании ежегодного плана проведения плановых проверок, о проведении внеплановой проверки – на основании истечения срока ранее составленного управлением предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле.

Распоряжения (приказы) управления о проведении проверки оформлялись в соответствии с формой, утвержденной приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В распоряжении (приказе) о проведении проверки указывались:

- наименование управления, а также вид государственного контроля;
- фамилии, имена, отчества, должности должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки;
- наименование юридического лица, проверка которого проводится, место нахождения юридического лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений);
- цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения;
- правовые основания проведения плановой или внеплановой проверки, в том числе подлежащие проверке обязательные требования;
- сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;
- административный регламент по осуществлению государственного контроля;
- перечень документов, представление которых юридическим лицом необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;
- даты начала и окончания проведения проверки;
- должность, фамилия, инициалы руководителя (и.о. руководителя) управления, издавшего распоряжение (приказ) о проведении проверки;

- фамилия, имя, отчество и должность должностного лица, непосредственно подготовившего проект распоряжения (приказа), контактный телефон, электронный адрес.

Кроме того, в распоряжении (приказе) указывался как вид проверки: плановая/внеплановая, так и форма проверки: документарная/выездная.

Копия подписанного и зарегистрированного распоряжения (приказа) о проведении проверки направлялась юридическому лицу посредством факсимильной связи или почтовым отправлением с уведомлением о вручении.

Информация о проведении проверки, об уведомлении юридического лица о проведении проверки размещалась управлением в федеральной государственной информационной системе «Единый реестр проверок» (<https://proverki.gov.ru>) в соответствии с требованиями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок».

4) Выбор документарной или выездной проверки, исчисление и соблюдение сроков проведения проверки.

Плановая и внеплановая проверки проводились в форме выездных проверок по месту нахождения юридического лица и (или) по месту фактического осуществления деятельности. Всего в 2018 году управлением проведено 95 выездных проверок юридических лиц. Документарные проверки и проверки индивидуальных предпринимателей не проводились.

Выбор формы выездной проверки обусловлен необходимостью оценки:

- условий хранения архивных документов;
- состояния самих архивных документов (в упорядоченном, частично упорядоченном или неупорядоченном состоянии);
- обеспечения сохранности архивных документов (полностью в наличии либо допущена утрата архивных документов).

В рамках документарной проверки проведение оценки указанных критериев практически не осуществимо.

Сроки проведения проверок регламентированы Законом № 294-ФЗ и Административным регламентом управления государственной архивной службы Новосибирской области исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области об архивном деле (далее – Административный регламент). Срок проведения плановой проверки не должен превышать двадцати рабочих дней, внеплановой проверки – десяти рабочих дней.

Все проверки, проведенные управлением в 2018 году, осуществлялись с соблюдением указанных выше требований и в течение сроков, определенных распоряжениями (приказами) управления на проведение проверок. В среднем срок проведения одной проверки составлял два дня.

5) Соблюдение прав юридических и должностных лиц при организации и проведении проверки.

При выполнении управлением контрольных мероприятий обеспечивалось соблюдение прав юридических лиц посредством исполнения требований Закона № 294-ФЗ:

1) к срокам подготовки и направления в адрес проверяемого лица распоряжения (приказа) о проведении проверки: уведомление юридического лица о предстоящей проверке осуществлялось управлением в течение 2018 года посредством направления копии распоряжения (приказа) о проведении проверки с использованием факсимильной связи или почтовым отправлением с уведомлением о вручении:

- о проведении плановой проверки – не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения;

- о проведении внеплановой проверки – не позднее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения;

2) к соблюдению сроков проведения проверок: сроки проведения плановой проверки не более двадцати рабочих дней, внеплановой проверки не более десяти рабочих дней соблюдались;

3) к срокам подготовки актов по результатам проверок: акты проверок оформлялись управлением непосредственно после ее завершения;

4) к разъяснению должностным лицам организаций прав и обязанностей при выполнении мероприятий по контролю.

При осуществлении проверок должностными лицами управления в полном объеме соблюдались все предусмотренные законодательством права юридических и должностных лиц, в частности:

- предоставлялась заверенная копия распоряжения (приказа) о проведении проверки и предъявлялось служебное удостоверение;

- при проведении проверки присутствовали руководитель, иное должностное лицо (исполняющий обязанности руководителя) или уполномоченный представитель юридического лица (по доверенности);

- запрашивались только документы, имеющие непосредственное отношение к проверке и указанные в распоряжении (приказе) о проведении проверки;

- руководитель, иное должностное лицо (исполняющий обязанности руководителя) или уполномоченный представитель юридического лица (по доверенности) ознакомивались с результатами проверки посредством проставления в акте проверки отметок об ознакомлении с результатами проверки, а также о согласии или несогласии с ними;

- при наличии журнала учета проверок, в нем оформлялась запись о проведенной проверке.

б) Оформление результатов проверки и принятия мер по ее результатам.

По результатам проверки должностными лицами управления, проводящими проверку, составлялся акт проверки по форме, утвержденной приказом

Министерства экономического развития Российской Федерации от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В нем в обязательном порядке указывались:

- дата, время и место составления акта проверки;
- наименование управления;
- дата и номер распоряжения (приказа) о проведении проверки;
- фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;
- наименование проверяемого юридического лица, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, присутствовавших при проведении проверки;
- дата, время, продолжительность и место проведения проверки;
- сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;
- сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у юридического лица указанного журнала;
- подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку.

Акт проверки составлялся в двух экземплярах непосредственно после ее завершения, один из которых вручался руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица под расписку об ознакомлении. Случаев отказа от подписания актов проверок в 2018 году не было.

Информация о результатах проверки и мерах, принятых по результатам проверки, размещалась управлением в федеральной государственной информационной системе «Единый реестр проверок» (<https://proverki.gov.ru>) в соответствии с требованиями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок», а также на официальном сайте управления в разделе «Деятельность» подразделе «Региональный государственный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле»/«Результаты проверок и анализ правоприменительной практики».

По результатам проведенных управлением в 2018 году плановых проверок выдано 10 предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле. По результатам внеплановых проверок выдано 6 предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле.

7) Работа с заявлениями и обращениями граждан, содержащими сведения о нарушении обязательных требований, причинении вреда или угрозе причинения вреда охраняемым законом ценностям.

За 2018 год в управление поступило два обращения от граждан, содержащих сведения о нарушении обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации об архивном деле. По результатам рассмотрения обращений заявителям даны мотивированные ответы, в которых разъяснены обязанности организаций обеспечивать сохранность архивных документов, в том числе документов по личному составу, а также передачу архивных документов в упорядоченном состоянии на хранение в соответствующий государственный или муниципальный архив в случае ликвидации. Ответы заявителям направлялись в сроки, установленные Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В связи с прекращением деятельности юридических лиц, указанных в обращениях как нарушивших обязательные требования законодательства об архивном деле, основания для проведения внеплановых проверок отсутствовали и проверочные мероприятия по итогам рассмотрения обращений не проводились.

Заявления и обращения граждан, содержащие сведения о причинении вреда или угрозе причинения вреда охраняемым законом ценностям в 2018 году в управление не поступали.

8) Практика привлечения юридических лиц, должностных лиц к административной ответственности за административные правонарушения, выявленные при осуществлении регионального государственного контроля, обжалование решений должностных лиц управления в судебном порядке.

Должными лицами управления возбуждались административные дела и составлялись протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 13.20 и часть 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В соответствии с КоАП РФ рассмотрение дел об административных правонарушениях отнесено к полномочиям мировых судей.

За 2018 год при проведении плановых проверок управлением составлено 10 протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 13.20 КоАП РФ. По направленным управлением протоколам постановлениями мировых судей к административной ответственности привлечено 10 должностных лиц (назначено 4 штрафа на сумму 1000 рублей и вынесено 6 предупреждений).

При рассмотрении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 13.20 КоАП РФ в отношении руководителя ПАО «Тяжстанкогидропресс» мировым судьей вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава административного правонарушения. При принятии указанного решения мировой судья руководствовался тем, что неупорядоченные документы охватывают период, в который действующий руководитель не возглавлял общество, так как был назначен только с декабря 2016 года.

Управлением ежемесячно отслеживались сроки исполнения выданных ранее предписаний и проводились внеплановые проверки в целях контроля их исполнения. В течение 2018 года управлением составлено 6 протоколов об административных правонарушениях, возбуждено и направлено мировым судьям 6 дел об административных правонарушениях по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ за невыполнение в установленный срок предписания. Мировыми судьями привлечено к административной ответственности 3 должностных лица и 3 юридических лица с наложением административных штрафов на сумму 34 000 рублей.

В 2018 году случаев обжалования решений должностных лиц управления при проведении проверок не было.

9) Организация и проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, соблюдение которых оценивается управлением при осуществлении регионального государственного контроля.

В целях предупреждения нарушения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, соблюдение которых оценивается управлением при проведении мероприятий по региональному государственному контролю за соблюдением законодательства об архивном деле, устранения причин, факторов и условий, способствующих нарушению таких обязательных требований, разработана программы профилактики нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле и утвержден план-график профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований законодательства об архивном деле, на 2018 год (приказ управления от 02.02.2018 № 14-од). Указанные документы размещены на официальном сайте управления в разделе «Деятельность» подраздел «Региональный государственный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле».

В указанном подразделе официального сайта управления также размещен перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении регионального государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области об архивном деле в Новосибирской области (далее – перечень правовых актов). В течение 2018 года в связи с внесением изменений в нормативные правовые акты, включенные в перечень правовых актов, проводилась работа по актуализации их текстов.

В подразделе «Региональный государственный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле»/«Профилактика нарушений обязательных требований» на официальном сайте управления размещена информация (разъяснение) о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и Новосибирской области, в частности в течение 2018 года о внесении изменений в статью 23 Закона Новосибирской области от 26.09.2005 № 315-ОЗ «Об архивном деле в Новосибирской области».

С целью приведения нормативного правового акта в соответствие с законодательством Российской Федерации в течение 2018 года дважды проведена работа по актуализации Административного регламента (приказы управления от 21.03.2018 № 50-од, от 09.07.2018 № 136-од). Административный регламент в актуальной редакции размещен на сайте управления в разделе «Деятельность» подраздел «Региональный государственный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле»/«Нормативно-правовое регулирование».

В целях повышения информированности подконтрольных субъектов о действующих обязательных требованиях, формирования единого понимания обязательных требований подконтрольными субъектами на официальном сайте управления в разделе «Деятельность» подраздел «Региональный государственный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле»/«Профилактика нарушений обязательных требований» в 2018 году размещены Методические рекомендации по применению Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях. Здесь же размещены поквартальные обобщения практики осуществления регионального государственного контроля за соблюдением законодательства об архивном деле.

Проведены обобщение и анализ правоприменительной практики осуществления регионального государственного контроля за соблюдением законодательства об архивном деле в 2017 году. Обзор правоприменительной практики контрольной деятельности управления за 2017 год утвержден приказом управления от 18.05.2018 № 116-од и размещен в установленные сроки на официальном сайте управления в раздела «Деятельность» подраздел «Региональный государственный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле»/«Результаты проверок и анализ правоприменительной практики».

Управлением в начале 2018 года для юридических лиц, включенных в план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2018 год, и в конце года для юридических лиц, включенных в план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2019 год, проведены обучающие семинары по теме «Обеспечение сохранности архивных документов, в том числе документов по личному составу». Кроме того, сотрудники управления приняли участие в трех семинарах по вопросам ведения делопроизводства, обеспечения сохранности и использования документов, проведенных в течение 2018 года подведомственным государственным казенным учреждением Новосибирской области «Государственный архив Новосибирской области» (далее – государственный архив) для организаций – источников комплектования, выступив с темой «Контроль за соблюдением законодательства об архивном деле, ответственность юридических лиц за его нарушения».

Сотрудниками управления оказывалась методическая помощь лицам, ответственным за ведение делопроизводства и архив в организациях, посредством консультаций по телефону и электронной почте, в ходе проведения плановых и внеплановых проверок. Так, в первом полугодии 2018 года было оказано 54

консультации представителям юридических лиц, участвующим в проверках, во втором полугодии – 51 консультация, общее количество за год составило 105 консультаций.

В целях повышения эффективности работы с подконтрольными субъектами при осуществлении регионального государственного контроля на официальном сайте управления создана рубрика «Для организаций», в которой размещены нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования в сфере архивного дела, инструктивные и методические материалы федерального и регионального уровней (типовые и примерные положения об архиве, экспертной комиссии, номенклатуры дел, перечни документов со сроками хранения, требования к инструкциям по делопроизводству и другие). Управлением в течение 2018 года размещена совместно разработанная с государственным архивом Памятка по подготовке к передаче на государственное хранение документов по личному составу ликвидированных организаций и ряд других.

1.3. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области организации и осуществления государственного контроля на основе анализа правоприменительной практики контрольной деятельности

Согласно статье 25 Закона № 294-ФЗ «юридические лица, их руководители, иные должностные лица или уполномоченные представители юридических лиц, индивидуальные предприниматели, их уполномоченные представители, допустившие нарушение настоящего Федерального закона, необоснованно препятствующие проведению проверок, уклоняющиеся от проведения проверок и (или) не исполняющие в установленный срок предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля об устранении выявленных нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

При проведении управлением плановых проверок возникают ситуации, когда руководители проверяемых юридических лиц во избежание предстоящей процедуры ознакомления с результатами проверки, а в случае выявленных нарушений – подписания предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле, в период проверки оформляют больничный лист или уходят в командировку без назначения временно исполняющего обязанности руководителя. Это создает трудности при оформлении результатов проверки в части определения лица, привлекаемого к административной ответственности.

Вместе с тем, у должностных лиц управления отсутствуют полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях по части 1 статьи 19.4.1 КоАП РФ – воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. В связи с этим полагаем, что является целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в пункт 59 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ, изложив его в следующей редакции:

«должностные лица органов, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства об архивном деле, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 13.20, частью 2 статьи 13.25, частью 1 статьи 19.4, **частью 1 статьи 19.4.1**, частью 1 статьи 19.5, статьями 19.6, 19.7 настоящего Кодекса».

Кроме того, считаем необходимым в целях повышения ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей увеличить размер штрафных санкций за нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов.

Предусмотренные в статье 13.20 КоАП РФ санкции в отношении граждан и должностных лиц не равноценны последствиям утраты архивных документов для общества и государства в целом, учитывая изложенное, предлагаем внести изменения в абзац 2 статьи 13.20 КоАП РФ в части ужесточения санкций за нарушение правил хранения, комплектования, учета и использования архивных документов.

Для этого предлагаем абзац 2 статьи 13.20 КоАП РФ изложить в следующей редакции:

«влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до трехсот рублей; на должностных лиц - от трехсот до пятисот рублей; **на юридических лиц - от пяти до десяти тысяч рублей**».

Также, с целью объективной оценки степени административного правонарушения и нанесенного ущерба гражданам и государству, предлагаем внести дополнение в статью 13.20 КоАП РФ, позволяющее дифференцировать административные правонарушения и ответственность за обеспечение сохранности архивных документов и соблюдение сроков их передачи на постоянное хранение (например, грубое нарушение нормативных требований хранения архивных документов, умышленное уничтожение архивных документов, нарушение сроков упорядочения архивных документов и передачи документов Архивного фонда Российской Федерации на постоянное хранение в государственные и муниципальные архивы).

Статьей 27 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» предусмотрена ответственность за нарушение законодательства об архивном деле в Российской Федерации, при этом в КоАП РФ отсутствует норма об ответственности ликвидационной комиссии (ликвидатора) или конкурсного управляющего за неисполнение обязанности по передаче документов ликвидируемой организации в соответствующий архив.

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 и (или) юридических лиц в размере от тридцати тысяч рублей до пятидесяти тысяч рублей».

Кроме того, считаем необходимым на законодательном уровне установить обязанность руководителя организации, находящейся в стадии ликвидации, передавать архивные документы конкурсному управляющему и, соответственно, в статье 13.25 КоАП РФ предусмотреть ответственность за неисполнение данной обязанности. На практике конкурсные управляющие часто ссылаются на то, что документы организации им не передавали, в то время как организация действовала на протяжении длительного периода времени.

2. Правоприменительная практика соблюдения обязательных требований

2.1. Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты Новосибирской области об архивном деле, обязательность применения которых установлена законодательством Российской Федерации (обязательные требования)

- Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Закон № 125-ФЗ);

- приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 18.01.2007 № 19 «Об утверждении Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук»;

- приказ Министерства культуры Российской Федерации от 31.03.2015 № 526 «Об утверждении правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях»;

- Закон Новосибирской области от 26.09.2005 № 315-ОЗ «Об архивном деле в Новосибирской области».

2.2. Нарушения законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области об архивном деле в Новосибирской области, выявленные управлением при проведении проверок

При проведении проверок в 2018 году управлением выявлены следующие типичные нарушения юридическими лицами обязательных требований:

Не проведена экспертиза ценности документов постоянного хранения и/или по личному составу	7 юридических лиц
Дела постоянного хранения и/или по личному составу не подготовлены к передаче в архив организации: не оформлены	12 юридических лиц
в том числе более 10 лет	12 юридических лиц
Не проведено составление описей дел постоянного хранения и/или по личному составу, либо описи составлены с нарушением установленной формы,	13 юридических лиц
в том числе более 10 лет	13 юридических лиц

Нарушен порядок составления и согласования номенклатуры дел	7 юридических лиц
---	-------------------

Наиболее часто встречающимися нарушениями законодательства об архивном деле являются нарушения норм, устанавливающих необходимость осуществления экспертизы ценности документов и упорядочения (оформления и описания) архивных документов, в частности:

- не проведена в установленные сроки экспертиза ценности архивных документов. Для устранения указанного нарушения юридическим лицам необходимо провести изучение документов на основании критериев их ценности (руководствуясь в этой деятельности номенклатурами дел организации, типовыми, ведомственными и иными перечнями документов с указанием сроков их хранения, законами и подзаконными нормативными правовыми актами, типовыми и примерными номенклатурами дел, применяемыми в отрасли) в целях определения сроков хранения документов и их отбора для включения в состав Архивного фонда Новосибирской области, а также выявления документов, не подлежащих дальнейшему хранению;

- законченные делопроизводством дела постоянного и временных (свыше 10 лет) сроков хранения, в том числе по личному составу, не подготовлены к передаче в архив организации полностью либо оформлены частично, например, отдельные дела не подшиты или подшиты на 2–3 прокола, в ряде дел листы не пронумерованы или пронумерованы ручкой, в отдельных делах отсутствуют листы-заверители либо оформлены без учета требований законодательства. Для устранения данного нарушения отобранные на постоянное или временное (свыше 10 лет) хранение документы подлежат полному оформлению, которое предусматривает: подшивку или переплет документов дела, нумерацию листов дела, составление листа-заверителя дела, составление внутренней описи документов дела, оформление обложки дела;

- не составлены описи дел постоянного и временного (свыше 10 лет) сроков хранения, в том числе по личному составу. Для устранения этого нарушения юридические лица обязаны провести работу по составлению описей дел постоянного и временного (свыше 10 лет) сроков хранения, в том числе по личному составу, и предоставить на согласование созданной в юридическом лице экспертной комиссии (комиссия для проведения экспертизы ценности документации), с последующим утверждением руководителем организации (для организаций, не являющихся источниками комплектования государственного или муниципальных архивов). Для организаций – источников комплектования государственного или муниципальных архивов действует иная процедура: описи дел постоянного и временного (свыше 10 лет) сроков хранения, в том числе по личному составу, представляются на согласование созданной в юридическом лице экспертной комиссии, затем направляются на утверждение (согласование) экспертно-проверочной комиссии управления, после чего утверждаются руководителем организации.

Еще одним типичным нарушением, выявляемым управлением в ходе проверок организаций – источников комплектования государственного или

муниципальных архивов, является нарушение порядка составления и согласования номенклатуры дел (у юридического лица отсутствует номенклатура дел на текущий год, нарушена периодичность согласования номенклатуры дел с экспертно-проверочной комиссией управления). Для устранения данного нарушения службой делопроизводства или ответственным за делопроизводство в юридическом лице должна быть проведена работа по составлению (разработке) номенклатуры дел организации. Номенклатура дел организации составляется (разрабатывается) по установленной форме на основании типовых, ведомственных и иных перечней документов с указанием сроков хранения, иных нормативных правовых актов, а также типовых и примерных номенклатур дел, применяемых в отрасли. Затем она согласовывается с созданной в юридическом лице экспертной комиссией и представляется на согласование экспертно-проверочной комиссии управления. Периодичность согласования номенклатуры дел с экспертно-проверочной комиссией управления составляет один раз в пять лет.

2.3. Меры, принятые управлением по результатам проверок при осуществлении регионального государственного контроля

В случае выявления фактов нарушений юридическим лицом обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Новосибирской области об архивном деле, или неисполнения ранее выданного предписания управлением принимались следующие меры:

1) выдача юридическим лицам предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле с указанием сроков устранения выявленных нарушений;

2) возбуждение дела об административном правонарушении и составление протокола с целью привлечения должностных и (или) юридических лиц, допустивших выявленные нарушения, к административной ответственности в порядке, установленном КоАП РФ, в пределах полномочий управления.

Предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле составлялось непосредственно после завершения проверки в двух экземплярах и подписывалось начальником управления (и.о. начальника управления).

Должностные лица управления, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях (начальник управления, заместитель начальника управления), возбуждали дела об административном правонарушении путем составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном:

1) статьей 13.20 КоАП РФ – в случае выявления при проведении проверки фактов нарушений юридическим лицом обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Новосибирской области об архивном деле;

2) частью 1 статьи 19.5 КоАП РФ – в случае выявления при проведении проверки фактов неисполнения в установленный срок ранее выданного предписания.

В 2018 году управлением проведено 95 проверок юридических лиц, из них 74 плановых и 21 внеплановая проверка. По итогам плановых проверок было выявлено 22 правонарушения обязательных требований законодательства об архивном деле. Юридическим лицам, в отношении которых проводились плановые проверки соблюдения требований законодательства об архивном деле, выдано 10 предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле и составлено 10 протоколов об административном правонарушении.

В ходе проведения внеплановых проверок выявлено 10 нарушений – невыполнение ранее выданных управлением предписаний. В результате юридическим лицам повторно выдано 6 предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле с установлением новых сроков устранения выявленных нарушений. Составлено 6 протоколов об административных правонарушениях, возбуждено и направлено мировым судьям 6 дел об административных правонарушениях.

2.4. Применение обязательных требований в системной взаимосвязи положений различных нормативных правовых актов, иных нормативных документов, в том числе вопросы недостаточной ясности и взаимной согласованности обязательных требований

Согласно пункту 5.5 Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 31.03.2015 № 526 (далее – Правила № 526) в целях обеспечения сохранности, своевременного отбора и учета, систематизации дел, подлежащих постоянному и временному (свыше 10 лет) сроков хранения, в организациях составляются описи дел, в том числе и по личному составу.

Согласно пункту 3.7.9 Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук, утвержденных приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 18.01.2007 № 19 (далее – Правила № 19), учет документов по личному составу осуществляется на общих основаниях и проводится на основе описи дел, в том числе и по личному составу.

В соответствии с пунктом 1.6 Правил № 19 приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 10.09.2007 № 1273 (далее – Приказ № 1273) утверждены формы учетных и иных документов по организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук.

На настоящий момент отсутствует взаимная согласованность между формами описи дел по личному составу в Правилах № 526 (приложение № 15) с той же формой описи дел по личному составу в Приказе № 1273 (форма № 38).

2.5. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области об архивном деле, а также по реализации профилактических мероприятий для предупреждения нарушений обязательных требований в сфере архивного дела

В части 1 статьи 17 Закона № 125-ФЗ установлена обязанность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, обеспечивать сохранность 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. При этом без проведения комплекса работ по формированию архивных документов в единицы хранения (дела), описанию и оформлению таких единиц хранения (дел) в соответствии с правилами, установленными специально уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, невозможно обеспечить их сохранность.

Закон № 125-ФЗ не содержит норм, предусматривающих обязанность названных юридических и физических лиц по упорядочению архивных документов, что приводит к определенным трудностям при осуществлении управлением контрольных полномочий. В связи с чем считаем целесообразным дополнить Закон № 125-ФЗ нормой, предусматривающей обязанность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица проводить упорядочивание архивных документов.

Для предупреждения нарушений обязательных требований в сфере архивного дела и с целью исключения противоречий целесообразно привести в соответствие формы описи дел по личному составу, установленных в Приказе № 526 (приложение № 15) и в Приказе № 1273 (форма № 38).

Анализ текущего состояния подконтрольной сферы свидетельствует о том, что работа по профилактике нарушений обязательных требований должна выстраиваться на регулярной основе.

В целях предупреждения нарушения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, соблюдение которых оценивается управлением при проведении мероприятий по региональному государственному контролю за соблюдением законодательства об архивном деле считаем необходимым продолжить практику проведения семинаров для организаций, включенных в план проведения плановых проверок, а также оказание консультативной помощи лицам, ответственным за ведение делопроизводства и архив в организациях.

Кроме того, следует осуществлять работу с подконтрольными субъектами в соответствии с программой профилактики нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле и планом-графиком профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований законодательства об архивном деле на 2019 год (утверждена приказом управления от 17.01.2019 № 8-од «Об утверждении программы профилактики нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле»).

Для повышения информированности подконтрольных субъектов следует обеспечить пополнение материалами рубрики «Для организаций» на официальном сайте управления и поддержание их в актуальном состоянии.

Свои замечания и предложения по проекту Обзора просим направлять в управление до 08 мая 2019 года на адрес электронной почты: ugas@nso.ru