**Контроль за соблюдением законодательства об архивном деле, ответственность юридических лиц за его нарушение.**

**Результаты правоприменительной практики управления государственной архивной службы Новосибирской области в 2020 году**

Управление является областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, уполномоченным на осуществление регионального государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области об архивном деле в Новосибирской области.

Свою деятельность управление осуществляет на основании положения об управлении государственной архивной службы Новосибирской области, утвержденного постановлением Правительства Новосибирской области от 11.10.2016 № 327-п (далее – Положение).

В соответствии с данным Положением управление:

- организует и проводит проверки соблюдения законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области об архивном деле в государственных органах и органах государственной власти Новосибирской области, органах местного самоуправления, организациях и гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью без образования юридического лица;

- осуществляет оформление предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле, возбуждение дел об административных правонарушениях, составление протоколов об административных правонарушениях в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Организация и проведение проверок управлением осуществляется 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».

Проверки бывают как плановые, так и внеплановые.

Плановые проверки проводятся управлением не чаще чем один раз в три года. Основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения управлением плановых проверок является истечение трех лет со дня:

- государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;

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

**Плановые** проверки проводятся на основании ежегодно разрабатываемого и утверждаемого начальником управления плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по форме, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации.

План проверок согласуется с прокуратурой Новосибирский области, и размещается на официальном сайте управления в срок до 31 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, с целью информирования широкого круга лиц.

Основанием для проведения **внеплановой** проверки является истечение срока исполнения юридическим лицом ранее выданного предписания об устранении выявленного при проведении проверки нарушения законодательства в сфере архивного дела.

Плановая и внеплановая проверки проводятся в форме выездных проверок по месту нахождения юридического лица и (или) по месту фактического осуществления деятельности.

Уведомление юридического лица о предстоящей проверке осуществляется управлением посредством направления копии распоряжения (приказа) управления:

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

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

Срок проведения для плановой проверки не может превышать двадцать рабочих дней, для внеплановой проверки срок составляет 10 рабочих дней.

Проведение проверок, как плановых, так и внеплановых осуществляется сотрудниками управления с учетом требований, прописанных в федеральном законе № 294-ФЗ о защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В обязательном порядке издается приказ о проведении плановой или внеплановой проверки с указанием сроков проведения и мероприятий, необходимых для осуществления проверки. В приказе указывается перечень документов, который исследуется проверяющими при проведении проверки, это такие документы как:

- документы по личному составу учреждения: приказы (распоряжения); лицевые карточки, лицевые счета работников (расчетно-платежные) ведомости на выдачу заработной платы, пособий, гонораров, материальной помощи и других выплат работникам; личные карточки ф. Т-2 и личные дела уволенных работников; документы о производственных авариях и несчастных случаях; невостребованные подлинные личные документы (трудовые книжки, дипломы и другие); документы об аттестации рабочих мест по условиям труда; реестры сведений о доходах физических лиц; индивидуальные сведения о трудовом стаже, заработке (вознаграждении), доходе и начисленных страховых взносах застрахованного лица; тарификационные списки, а также номенклатура дел, приказ о создании экспертной комиссии; положение об экспертной комиссии (центральной экспертной комиссии); архивные описи.

Для источников комплектования к названному перечню документов добавляется: паспорт архива; положение об архиве; инструкция по делопроизводству; документы о назначении лица, ответственного за архив организации; приказы (распоряжения) по основной деятельности; планы работы и годовые отчеты об их исполнении; штатные расписания и сметы расходов и другие документы постоянного срока хранения.

За 3 месяца 2020 года управлением проведено 20 проверок, в том числе 14 плановых и 6 внеплановых. По результатам проверок управлением составлено 4 протокола об административном правонарушении, из них 2 протокола по статье 13.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) – нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов.

Также составлено 2 протокола по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ – невыполнение в установленный срок законного предписания должностного лица, осуществляющего государственный контроль, об устранении нарушений законодательства.

**Наиболее часто встречающимися нарушениями законодательства об архивном деле являются:**

- не проведена в установленные сроки экспертиза ценности архивных документов.

Нарушаются нормы пунктов 4.1, 4.10, 4.11 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 – Правил), в соответствии с которыми экспертиза ценности документов проводится ежегодно, в том числе в процессе подготовки дел к передаче в архив организации. При этом документы постоянного хранения и документы временных (свыше 10 лет) сроков хранения, в том числе по личному составу, передаются в архив организации не ранее, чем через один год и не позднее, чем через три года после завершения дел в делопроизводстве.

Для устранения указанного нарушения организациям необходимо изучить документы, созданные за годы, когда не проводились данные мероприятия, на основании критериев их ценности (руководствуясь в этой деятельности номенклатурами дел, перечнями документов, устанавливающими сроки хранения, законами и подзаконными нормативными правовыми актами) в целях определения их сроков хранения и отбора для включения в состав Архивного фонда Российской Федерации.

− законченные делопроизводством дела постоянного и временных (свыше 10 лет) сроков хранения, в том числе по личному составу, не подготовлены к передаче в архив организации.

Обязанность такой подготовки − полного или частичного оформления и описания – установлена пунктом 4.19 Правил. 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, составление листа-заверителя, составление внутренней описи документов, оформление обложки.

- законченные делопроизводством дела по личному составу не подготовлены к передаче в архив организации, в частности оформлены частично, например, отдельные дела не подшиты или подшитые 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.

- не составлены описи дел постоянного и временного (свыше 10 лет) сроков хранения.

В данном случае нарушаются нормы пунктов 4.11 и 5.5 Правил, которыми установлено, что по результатам экспертизы ценности документов, в целях обеспечения сохранности, своевременного отбора, учета и систематизации дел, подлежащих постоянному и временному (свыше 10 лет) хранению, в организациях составляются описи дел, документов.

Для устранения этого нарушения организации обязаны провести работу по составлению описей дел постоянного и временного (свыше 10 лет) сроков хранения, в том числе по личному составу, и предоставить эти описи на согласование экспертной комиссии (далее – ЭК), созданной в организации для проведения экспертизы ценности документов, с последующим утверждением руководителем организации или его заместителем. Если организация является источником комплектования государственного (муниципального) архива согласованные ЭК организации описи дел необходимо представить на рассмотрение экспертно-проверочной комиссии управления (далее – ЭПК). ЭПК утверждает описи дел постоянного хранения и согласовывает описи дел по личному составу.

- заголовки дел не соответствуют содержанию дела и описи, либо копируются из номенклатуры дел.

Нарушены нормы пунктов 4.20, 4.26, 4.32 Правил. Для устранения указанного нарушения организациям необходимо четко и в обобщенной форме отражать основное содержание и состав документов дела, то есть в дело помещаются документы, которые по своему содержанию соответствуют заголовку дела, при этом запрещается группировать в дела черновые и дублетные экземпляры документов, а также документы, подлежащие возврату.

Перед внесением заголовков дел в опись проверяются качество формирования и оформления дел, соответствие количества дел, вносимых в опись, количеству заведенных дел по номенклатуре дел организации.

При просмотре дел проверяются: соответствие заголовка дела содержанию документов в деле; правильность оформления и группировки документов, включенных в дело; качество подшивки или переплета дела; правильность нумерации листов дела; наличие в деле, в необходимых случаях, внутренней описи дела и правильность ее составления; правильность оформления обложки дела; наличие и правильность листа-заверителя дела. В случае обнаружения нарушения установленных правил формирования и оформления дел они должны быть устранены.

- даты дела определяются и указываются неправильно.

Нарушаются нормы пункта 4.28 Правил. Для устранения данного нарушения необходимо на обложках дел указывать даты дел – год(ы) заведения и окончания дела в делопроизводстве.

Если в дело включены документы (например, приложения), дата которых не совпадает с датой дела, то под датой с новой строчки делается об этом запись: «В деле имеются документы за ... год(ы)».

Дата дела может не указываться только на обложках дел, содержащих годовые планы и отчеты и другие документы, даты которых отражаются в заголовках дел.

Датой дела, содержащего протоколы заседаний, являются даты утверждения (если они утверждаются) или даты первого и последнего протокола, составляющих дело.

Датой личного дела являются даты подписания приказов о приеме и увольнении лица, на которое оно заведено.

При обозначении даты документа сначала указывается число, затем месяц и год. Число и год обозначаются арабскими цифрами, название месяца – словом. Если дата документа или отдельные ее элементы определяются приблизительно, на основании анализа содержания документа, то дата или отдельные ее элементы, не абсолютно достоверные, заключаются в квадратные скобки.

Если в ходе проведения проверки выявляются нарушения, которые устранимы за период проверки, как правило, сотрудники управления дают возможность оформить документы в соответствии с законодательством об архивном деле до окончания крайнего срока проверки.

В случае, если нарушения не устранимы (в связи с большими объемами документов или нежеланием в короткие сроки устранять нарушения), сотрудниками управления выдается предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле с указанием конкретных сроков устранения выявленных нарушений и возбуждается дело об административном правонарушении, с составлением протокола с целью привлечения должностных и (или) юридических лиц, допустивших выявленные нарушения, к административной ответственности в порядке, установленном КоАП РФ, в пределах полномочий управления.

В любом случае по результатам проверки непосредственно после ее завершения составляется акт проверки в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

Должностные и юридические лица, допустившие нарушения обязательных требований, привлекаются к административной ответственности в порядке, установленном КоАП РФ.

Согласно ч. 1 ст. 23.1 рассмотрение дел об административных правонарушениях по названным статьям относится к компетенции судей.

Основная статья, по которой привлекаются должностные лица по результатам плановых проверок, 13.20 КоАП РФ, в которой прописано, что нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов, за исключением случаев, предусмотренных статьей 13.25 КоАП РФ, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до трехсот рублей; на должностных лиц - от трехсот до пятисот рублей.

Основная цель включения этой статьи в КоАП РФ – обеспечение сохранности и использование архивных документов в интересах граждан, общества и государства. Объективная сторона правонарушения выражается в нарушении установленных Правил, даже если это не повлекло утрату архивных документов.

Хотелось бы обратить внимание, что 26.10.2020 вступает в силу Федеральный закон от 15.10.2020 № 341-ФЗ, вносящий изменения в статью 13.20 КоАП РФ, согласно которым предусмотрены штрафные санкции для юридических лиц – от 5 000 до 10 000 рублей, а также увеличены штрафные санкции на граждан в размере от 1 000 до 3 000 рублей; на должностных лиц – от 3 000 до 5 000 рублей.

Часть 2 статьи 13.25 КоАП РФ касается нарушений требований законодательства о хранении документов, то есть «Неисполнение обществом с ограниченной (дополнительной) ответственностью или унитарным предприятием обязанности по хранению документов, которые предусмотрены законодательством об обществах с ограниченной ответственностью, о государственных и муниципальных унитарных предприятиях и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами и хранение которых является обязательным, а также нарушение установленных порядка и сроков хранения таких документов – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2500 до 5000 рублей; на юридических лиц – от 200 000 до 300 000 рублей. Таким образом, регулирует только ответственность отдельных видов организаций (предприятий).

Основная статья, по которой привлекаются должностные и юридические лица по результатам внеплановых проверок, часть 1 ст. 19.5 «Невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 300 до 500 рублей; на должностных лиц – от 1000 до 2000 рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от 10000 до 20000 рублей».

**Разъяснение неоднозначных или не ясных обязательных требований**

Требования законодательства об архивном деле, обязательные для исполнения всеми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, установлены Федеральным законом от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» и приказом 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».

Федеральным законом от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» установлены следующие нормы, требующие разъяснения:

|  |  |
| --- | --- |
| Норма права | Разъяснения |
| **Часть 1 статьи 17**  Государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, обязаны 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, предусмотренными частью 3 статьи 6 и частями 1 и 1.1 статьи 23 Федерального закона № 125-ФЗ | Данная норма устанавливает обязанность организаций и граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, обеспечивать сохранность архивных документов в течение установленных сроков хранения. Данные сроки чаще всего устанавливаются перечнями документов разрабатываемыми федеральными органами государственной власти, иными государственными органами Российской Федерации по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства.  В настоящее время применяется Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утвержденный приказом Министерства культуры Российской Федерации от 25.08.2010 № 558 |
| **Часть 1 статьи 19**  Документы Архивного фонда Российской Федерации независимо от места их хранения подлежат государственному учету. Порядок государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации определяется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства | Эта норма в дальнейшем детализируется в пункте 3.2 Правил, в соответствии с которым на организациях, являющихся источниками комплектования государственных (муниципальных) архивов, лежит обязанность ежегодно, в срок до 1 декабря, представлять в государственный (муниципальный) архив учетные сведения об объеме и составе хранящихся в организации документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в соответствии с приложением 4 к Регламенту государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации, утвержденному приказом Росархива от 11.03.1997 № 11 |
| **Статья 20**  Государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане, в процессе деятельности которых образуются документы Архивного фонда Российской Федерации и другие архивные документы, подлежащие приему на хранение в государственные и муниципальные архивы, выступают источниками комплектования государственных и муниципальных архивов архивными документами. Государственные и муниципальные архивы составляют списки источников комплектования, передающих документы Архивного фонда Российской Федерации и другие архивные документы в эти архивы. Включение в указанные списки негосударственных организаций, а также граждан осуществляется на основании договора | Часть 1 данной статьи определяет какие юридические лица являются источниками комплектования. Стоит обратить внимание, что государственные органы, органы местного самоуправления отнесены к числу источников комплектования государственных (муниципальных) архивов самим законом, так как они осуществляют функции руководства, организации, контроля в установленной сфере деятельности. Негосударственные организации и граждане могут быть отнесены к числу источников комплектования государственных (муниципальных) архивов на основании договора, то есть только при согласии организации. Соответствующая работа осуществляется сотрудниками государственных (муниципальных) архивов путем направления письма с предложением о сотрудничестве в области делопроизводства и архивного дела и включении в список организаций-источников комплектования государственного (муниципального) архивов |
| **Часть 1 статьи 21**  Документы Архивного фонда Российской Федерации, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, по истечении сроков их временного хранения в государственных органах, органах местного самоуправления либо государственных и муниципальных организациях передаются на постоянное хранение в соответствующие государственные и муниципальные архивы | В соответствии с приведенной нормой, организации, являющиеся источниками комплектования государственных (муниципальных) архивов обязаны передавать документы Архивного фонда Российской Федерации, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, по истечении сроков их временного хранения в государственных органах, органах местного самоуправления либо государственных и муниципальных организациях, в соответствующие государственные и муниципальные архивы. Сроки временного хранения, по истечении которых возникает такая обязанность установлены статьей 22 названного закона и исчисляется с 1 января года, следующего за годом, в котором они были закончены делопроизводством |
| **Части 8 и 10 статьи 23**  При ликвидации государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций включенные в состав Архивного фонда Российской Федерации документы, документы по личному составу, а также архивные документы, сроки временного хранения которых не истекли, в упорядоченном состоянии поступают на хранение в соответствующий государственный или муниципальный архив.  При ликвидации негосударственных организаций, в том числе в результате банкротства, образовавшиеся в процессе их деятельности и включенные в состав Архивного фонда Российской Федерации архивные документы, документы по личному составу, а также архивные документы, сроки временного хранения которых не истекли, передаются ликвидационной комиссией (ликвидатором) или конкурсным управляющим в упорядоченном состоянии на хранение в соответствующий государственный или муниципальный архив на основании договора между ликвидационной комиссией (ликвидатором) или конкурсным управляющим и государственным или муниципальным архивом. При этом ликвидационная комиссия (ликвидатор) или конкурсный управляющий организует упорядочение архивных документов ликвидируемой организации, в том числе организации, ликвидируемой в результате банкротства | Указанной нормой установлено, что на государственных органах, органах местного самоуправления, юридических лицах и индивидуальных предпринимателях лежит обязанность, в случае ликвидации, в упорядоченном состоянии передать образовавшиеся в их деятельности документы Архивного фонда Российской Федерации, документы по личному составу, а также архивные документы, сроки временного хранения которых не истекли в соответствующий государственный или муниципальный архив. Под упорядочением в названном законе подразумевается комплекс работ по формированию архивных документов в единицы хранения (дела), описанию и оформлению таких единиц хранения (дел) в соответствии с Правилами. Аналогичная норма содержится в части 2 статьи 129 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» |

Правилами организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях, утвержденными приказом Министерства культуры Российской Федерации от 31.03.2015 № 526, установлены следующие нормы, нуждающиеся в разъяснениях:

|  |  |
| --- | --- |
| Норма права | Разъяснения |
| 1.3. Государственные органы, органы местного самоуправления муниципального района, городского округа и внутригородского района обязаны создавать архивы в целях хранения, комплектования, учета и использования образовавшихся в процессе их деятельности архивных документов.  1.4. Организации вправе создавать архивы в целях хранения образовавшихся в процессе их деятельности архивных документов, в том числе в целях хранения и использования архивных документов, не относящихся к государственной или муниципальной собственности.  1.5. Задачи и функции архива (центрального архива) государственного органа, органа местного самоуправления, организации – источника комплектования государственного, муниципального архива определяются положением, утверждаемым руководителем организации.  2.3. Часть документального фонда, включающая документы Архивного фонда Российской Федерации, документы по личному составу и документы временных (свыше 10 лет) сроков хранения, включенные в учетные документы архива, составляет архивный фонд организации, который подлежит хранению в архиве организации | Пункты 1.3 и 1.4 устанавливают обязанность создания архива для хранения архивных документов только для государственных органов и органов местного самоуправления муниципального района, городского округа и внутригородского района, остальным предоставляя право его создания.  Однако уже анализ пункта 1.5 подразумевает, что необходимость создания архива (а вместе с ним и документов, регулирующих его положение) лежит и на организациях – источниках комплектования государственного, муниципального архива.  Пункт же 2.3 расширяет круг этих лиц до всех организаций, в деятельности которых образуются как документы Архивного фонда Российской Федерации, так и документы по личному составу и документы временных (свыше 10 лет) сроков хранения.  Таким образом, создание архива и назначение должностного лица за него ответственного рекомендуется всем организациям, в чьей деятельности образуются архивные документы |
| 4.1. Документы Архивного фонда Российской Федерации и документы временных (свыше 10 лет) сроков хранения, в том числе по личному составу, передаются в архив организации не ранее, чем через один год и не позднее, чем через три года после завершения дел в делопроизводстве | Правилами установлен период, в течение которого документы Архивного фонда Российской Федерации и документы временных (свыше 10 лет) сроков хранения, в том числе по личному составу, должны быть упорядочены и переданы в архив организации. Этот период составляет три года после завершения дел в делопроизводстве. В течение первого года дела подлежат полному оформлению и включению в описи структурных подразделений организации сотрудниками этих подразделений. В течение последующих двух лет дела передаются в архив организации по графику, утвержденному руководителем организации. К завершению этого периода работниками архива организации (должностным лицом, ответственным за архив) должны быть составлены сводные описи дел, подлежащие рассмотрению на ЭПК (для организаций – источников комплектования государственных, муниципальных архивов) и утверждению руководителем организации |
| 4.15. Номенклатура дел закрепляет классификацию (группировку) исполненных документов в дела (электронные дела) и является основным учетным документом, отражающим состав и организацию документального фонда организации.  4.17. Номенклатура дел организации разрабатывается на основании типовых, ведомственных и иных перечней документов с указанием сроков хранения, иных нормативных правовых актов, а также типовых и примерных номенклатур дел.  4.18. Номенклатура дел организации составляется по установленной форме на основании номенклатур дел структурных подразделений.  Организации – источники комплектования государственных (муниципальных) архивов один раз в 5 лет согласовывают номенклатуру дел с ЦЭК (ЭК) организации и представляют ее на согласование соответствующих ЭПК или государственного (муниципального) архива, согласно предоставленным ему полномочиям.  Организации, в деятельности которых не создаются документы Архивного фонда Российской Федерации, утверждают номенклатуру дел самостоятельно | Номенклатура дел организации разрабатывается на основе устава, положения, штатного расписания, номенклатуры дел за прошлый год, описей дел постоянного и временного (свыше 10 лет) срока хранения, ведомственных и типовых перечней документов с указанием сроков хранения, типовых и примерных номенклатур дел.  Номенклатура дел организации разрабатывается ежегодно, утверждается руководителем и, при необходимости, направляется на рассмотрение ЭПК |

**Необходимые для реализации новых требований нормативных правовых актов организационные, технические и иные мероприятия**

Для реализации требований, установленных Федеральным законом   
от 15.10.2020 № 341-ФЗ «О внесении изменения в статью 13.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», не требуется проведения дополнительных организационных, технических и иных мероприятий.