

Обзор правоприменительной практики контрольной деятельности в Управлении архивами Свердловской области за 8 месяцев 2017 года

1. Правоприменительная практика организации и проведения контрольных мероприятий

Составление ежегодного плана проверок юридических лиц

В соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон) проект ежегодного плана проверок юридических разрабатывается Управлением архивами Свердловской области до 1 сентября, предшествующего году проведения плановых проверок и направляется в Прокуратуру Свердловской области.

Прокуратура Свердловской области ежегодно рассматривает представленный Управлением архивами Свердловской области проект плана проверок юридических лиц и дает свои предложения на предмет законности включения в них юридических лиц, и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения об устранении выявленных замечаний и о проведении при возможности в отношении отдельных юридических лиц, совместных плановых проверок.

Управление архивами Свердловской области рассматривает предложения Прокуратуры Свердловской области и по итогам их рассмотрения направляет в органы прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок.

В ежегодных планах проведения плановых проверок юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) указываются следующие сведения:

1) наименования юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), деятельность которых подлежит плановым проверкам, места нахождения юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений);

2) цель и основание проведения каждой плановой проверки;

3) дата начала и сроки проведения каждой плановой проверки;

4) наименование органа государственного контроля, осуществляющего конкретную плановую проверку. При проведении плановой проверки органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля совместно указываются наименования всех участвующих в такой проверке органов.

Утвержденный Начальником Управления архивами Свердловской области ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения

заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте Управления архивами Свердловской области в сети «Интернет».

Основанием для включения в ежегодный план проверок юридических лиц является истечение трех лет со дня:

- 1) государственной регистрации юридического лица;
- 2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица.

Иные основания при планировании плановых проверок Управлением архивами Свердловской области не используются.

Ежегодный план проведения проверок юридических лиц Управлением архивами Свердловской области, ежегодно дорабатывается по предложениям Прокуратуры Свердловской области в части проведения совместных проверок с органами государственного контроля (надзора).

Внеплановые проверки

Внеплановые проверки Управления архивами Свердловской области проводятся по двум основаниям:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований в сфере архивного дела;

2) обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

возникновение угрозы причинения вреда особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации;

причинения вреда особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации.

Иные основания для проведения внеплановых проверок Управлением архивами Свердловской области не применялись.

В 2017 году внеплановых проверок по основанию истечение срока исполнения юридическим лицом, ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований в сфере архивного дела запланировано провести у 15 юридических лиц.

По основанию обращений о возникновении угрозы причинения вреда особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации поступило одно обращение от государственного органа, на основании которого был направлен пакет документов в Прокуратуру Свердловской области для получения согласования на проведение внеплановой выездной проверки.

По результатам рассмотрения заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки органами прокуратуры Управлению архивами Свердловской области было отказано, в виду отсутствия оснований для проведения внеплановой выездной проверки, то есть на хранении в организации отсутствовали особо ценные, в том числе уникальные, документы Архивного фонда Российской Федерации.

Ограничение по видам документам, хранящимся в организациях

содержащиеся в статье 10 Федеральным законом не дает в полной мере осуществлять контроль в сфере архивного дела. По заявлениям и обращениям граждан, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации Управление архивами Свердловской области вправе проверить информацию о возможной утрате или причинении вреда только особо ценным и уникальным документам Архивного фонда Российской Федерации. Однако зачастую в организациях возникает угроза утраты или причинения вреда архивным документам, которые содержат информацию, связанную с социальной защитой граждан, предусматривающих их пенсионное обеспечение, а также получение льгот и компенсаций.

Если поступают обращения, то они касаются вопросов проверки сохранности документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов которые не имеют статус особо ценных и уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации.

В случае получения отказа в согласовании внеплановой выездной проверки Управление архивами Свердловской области для проверки поступающей информации проводит внеплановую документарную проверку, которая не требует согласования с органами прокуратуры Свердловской области.

Однако проведение документарной проверки, не дает возможности оценить обеспечение сохранности архивных документов в организации и порядок их использования.

Приказы Управления архивами Свердловской области о проведении проверок

Каждая проверка Управлением архивами Свердловской области проводится на основании приказа, форма и требования к оформлению которого, устанавливаются в статье 14 Федерального закона и Административным регламентом исполнения Управлением архивами Свердловской области государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области об архивном деле в Свердловской области, утвержденный приказом Управления архивами Свердловской области от 18.07.2012 № 27-01-33/62 (далее – Регламент).

Для принятия решения об издании приказа о проведении проверки, используются ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц, план проведения проверок органов местного самоуправления и основания для проведения внеплановой проверки.

В приказе Управления архивами Свердловской области указываются:

- 1) наименование органа государственного контроля;
- 2) фамилии, имена, отчества, должности должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к проведению проверки экспертов, представителей экспертных организаций;

3) наименование юридического лица, проверка которого проводится, места нахождения юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений);

4) цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения;

5) правовые основания проведения проверки;

5.1) подлежащие проверке обязательные требования, в том числе реквизиты проверочного листа (списка контрольных вопросов), если при проведении плановой проверки должен быть использован проверочный лист (список контрольных вопросов);

6) сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;

7) перечень административных регламентов по осуществлению государственного контроля (надзора), осуществлению муниципального контроля;

8) перечень документов, представление которых юридическим лицом необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;

9) даты начала и окончания проведения проверки.

Отдел государственного контроля в сфере архивного дела и правовой работы Управления архивами Свердловской области (далее – Отдел) обеспечивает подготовку приказа Управления архивами Свердловской области о проведении проверки. Руководитель Отдела назначает ответственное лицо или группу лиц за проведение проверки.

Заверенная печатью копия приказа Управления архивами Свердловской области вручаются под роспись должностными лицами Управления архивами Свердловской области, проводящими проверку, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, его уполномоченному представителю одновременно с предъявлением служебных удостоверений.

Предварительно, не позднее чем за три рабочих дня до начала проведения проверки юридическое лицо оповещается по средствам письма-уведомления с приложением копии приказа о проведении проверки и перечня документов, необходимых на период проверки.

Письмо-уведомление направляется заказным с уведомлением и по электронной почте.

Выбор документарная или выездная проверка

Принятие решения о виде проверки документарной или выездной принимается на стадии подготовки приказа о проведении проверки.

За 2017 год решение о проведении документарной проверки принималось 4 раза в отношении организаций, где истек срок исполнения предписания.

Одна проверка была проведена документарной в виду отказа органов прокуратуры в согласовании проведения выездной внеплановой проверки.

Практика проведения не только выездных, но и документарных проверок в Управлении архивами Свердловской области началась с 2016 года в виду необходимости уменьшения командировочных расходов и увеличения количества проверок.

Предварительно, до начала проведения проверки, собирается информация о

состоянии архивного дела в организации, через имеющиеся в распоряжении Управления архивами Свердловской области документы (наблюдательные дела организаций), информация от кураторов по архивному делу, закрепленных за организацией из государственных архивов Свердловской области и информационных систем, которые ведутся Управлением архивами Свердловской области по архивному делу.

По результатам имеющейся информации, готовится перечень документов, который необходимо оценить в ходе проведения проверки и запросить у проверяемого лица. В случае необходимости визуального осмотра помещения архива или состояния хранения архивных документов, принимается решение о проведении выездной проверки.

Срок проведения проверки

В соответствии со статьей 13 Федерального закона и Регламента срок проведения каждой из проверок не превышает двадцати рабочих дней.

При подготовке проекта приказа о проведении проверки, оценивается возможность срока ее проведения.

В связи с тем, что Управление архивами Свердловской области не имеет в своей структуре территориальные отраслевые подразделения, то все проверочные мероприятия проводятся сотрудниками Отдела.

Срок проведения проверки зависит от вида проверки документарная или выездная, плановая или внеплановая и территориальной удаленности подконтрольного субъекта.

В случае проведения проверки плановой и выездной срок ее проведения в основном устанавливается максимальный 20 рабочих дней.

Если проводится документарная и внеплановая проверка, то срок ее проведения не более 10 рабочих дней.

Соблюдение прав юридических лиц при проведении проверки

В соответствии со статьей 21 Федерального закона и Регламента, должностными лицами Управления архивами, осуществляющими контроль в сфере архивного дела, проводятся мероприятия по соблюдению прав юридических лиц при проведении проверок.

Непосредственное присутствие при проведении проверки, дача объяснений по вопросам, относящимся к предмету проверки, руководителя архива или лица ответственного за его ведение.

Получение от Управления архивами Свердловской области, должностных лиц информации, которая относится к предмету проверки и предоставление которой предусмотрено Федеральным законом. На стадии подготовки к проведению проверки должностными лицами Отдела проводится беседа с подконтрольным субъектом, где уточняется перечень документов необходимый для проведения проверки, период, за который эти документы должны быть представлены.

В 2017 году Управление архивами Свердловской области перешло на межведомственное информационное взаимодействие, в связи, с чем получение ряда документов, не требует включения их перечень при проведении проверки. По результатам получения документов в рамках межведомственного

информационного взаимодействия юридическое лицо вправе знакомиться с документами и (или) информацией, полученными Управлением архивами Свердловской области в рамках межведомственного информационного взаимодействия от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация.

Подконтрольные субъекты Управлению архивами Свердловской области вправе представлять документы и (или) информацию, запрашиваемые в рамках межведомственного информационного взаимодействия, в Управление архивами Свердловской области по собственной инициативе;

Подконтрольные субъекты Управления архивами знакомятся с результатами проверки и указывают в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц Управления архивами Свердловской области.

Отказов от подписания актов проверок в Управлении архивами Свердловской области не поступало.

Вправе подконтрольные субъекты Управлению архивами Свердловской области обжаловать действия (бездействие) должностных лиц Управления архивами Свердловской области, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Жалоб на действия (бездействия) должностных лиц Управления архивами Свердловской области не поступало от подконтрольных субъектов.

К участию в проверках Управления архивами Свердловской области Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Свердловской области не привлекался в виду того что, организации негосударственной формы собственности проверяются только в части хранения у них документов, находящихся в собственности Свердловской области.

Оформление результатов проверки и принятие мер

В соответствии со статьей 16 Федерального закона и Регламента по результатам проверки должностными лицами Управления архивами Свердловской области, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах.

Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю проверяемого лица под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

В акте проверки указываются:

- 1) дата, время и место составления акта проверки;
- 2) наименование органа государственного контроля;
- 3) дата и номер приказа Управления архивами Свердловской области;
- 4) фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;

5) наименование проверяемого юридического лица, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, присутствовавших при проведении проверки;

6) дата, время, продолжительность и место проведения проверки;

7) сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях обязательных требований, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;

8) 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;

9) подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку.

В случае выявления в результате проведения проверки нарушения законодательства об архивном деле Российской Федерации и Свердловской области Управлением архивами Свердловской области составляется и выдается предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения по установленной форме. Предписание является приложением к акту проверки.

Сроки устранения нарушений законодательства об архивном деле, выявленные в результате проведенных проверок, устанавливаются согласно рискам утраты документов или финансовых затрат на их устранение. Поскольку подконтрольными субъектами являются в основном исполнительные органы государственной власти Свердловской области, государственные учреждения и предприятия и муниципальные архивы, расположенные на территории Свердловской области, финансирование данной категории юридических лиц зависит от областного или местного бюджета. Данные обстоятельства учитываются при установлении сроков о выполнении тех или иных нарушений, которые влекут финансовые расходы юридического лица.

Работа с заявлениями и обращениями граждан, связанных с нарушением обязательных требований

В соответствии с Федеральным законом в Управление архивами Свердловской области поступают обращения граждан связанные с нарушением обязательных требований законодательства об архивном деле.

Поступающие заявления или обращения в Управление архивами Свердловской области могут служить основанием для включения организаций в план проверок на следующий год, либо проведением внеплановой проверки.

При поступлении обращения, с требованием проведения проверки в связи с нарушением обязательных требований законодательства об архивном деле, специалистами Отдела проводится оценка законодательной возможности

проведения проверки в данной организации. В соответствии с Федеральным законом от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» не все организации подпадают под действие контроля в сфере архивного дела со стороны Управления архивами Свердловской области.

После проведения оценки возможности проведения проверки в организации, специалистами Отдела проводится сбор информации о работе архива данной организации (результаты ранее проведенных мероприятий по контролю в отношении соответствующих юридических лиц, наблюдательное дело, запрос куратору юридического лица в сфере архивного дела, информационная система Управления архивами Свердловской области и т.д.).

При отсутствии достоверной информации о юридическом лице, допустившем нарушение обязательных требований, достаточных данных о нарушении обязательных требований в сфере архивного дела либо о фактах возникновения утраты или порчи архивных документов, специалистами Отдела может быть проведена предварительная проверка поступившей информации.

В ходе проведения предварительной проверки принимаются меры по запросу дополнительных сведений и материалов (в том числе в устном порядке) у лиц, направивших заявления и обращения, представивших информацию, проводится рассмотрение документов юридического лица, имеющихся в распоряжении Управления архивами Свердловской области, при необходимости проводятся мероприятия по контролю, осуществляемые без взаимодействия с юридическими лицами и без возложения обязанности по представлению информации и исполнению требований Управления архивами Свердловской области. В рамках предварительной проверки у юридического лица могут быть запрошены пояснения в отношении полученной информации, но представление таких пояснений и иных документов не является обязательным.

При выявлении по результатам предварительной проверки лиц, допустивших нарушение обязательных требований в сфере архивного дела, получении достаточных данных о нарушении обязательных требований либо о фактах, возникновения утраты или порчи архивных документов. Специалистами Отдела подготавливается мотивированное представление о назначении внеплановой проверки. По результатам предварительной проверки меры по привлечению юридического лица к ответственности не принимаются.

Привлечение юридических лиц, должностных лиц к административной ответственности, за нарушения, выявленные при осуществлении контроля

В случае выявления особо грубых нарушений законодательства об архивном деле, влекущих за собой утрату или порчу архивных документов, уполномоченным должностным лицом Управления архивами Свердловской области составляется и подписывается протокол об административном правонарушении.

Лица уполномоченные подписывать протоколы об административном правонарушении, устанавливаются приказом Управления архивами Свердловской области.

Протоколы об административном правонарушении составляются по статье 13.20, часть 2 статьи 13.25, часть 1 статьи 19.4 часть 1 статьи 19.5 и статья 19.7 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Рассмотрение дел об административном правонарушении в сфере архивного дела со всеми материалами проверки передаются в мировой суд по месту нахождения проверяемого лица для принятия решения о наложении мер административной ответственности.

2. Правоприменительная практика соблюдения обязательных требований

Результаты проверок и иных мероприятий по контролю

На 2017 год запланировано 36 проверок из них: 22 плановые проверки, 14 внеплановых.

По состоянию на сентябрь 2017 год проведено 22 проверки из них: 15 плановых проверки и 7 внеплановых. Одна внеплановая проверка проведена по обращению органа государственной власти.

В результате проведенных проверок выявлены 99 нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле, из них 91 нарушение по плановым проверкам и 8 нарушений по внеплановой проверке.

Наиболее распространенными нарушениями законодательства об архивном деле, выявленными в ходе проверок в 2017 году, являются:

недостатки в оформлении дел постоянного срока хранения и дел по личному составу;

несвоевременное описание дел;

несвоевременная передача дел постоянного срока хранения, относящихся к Архивному фонду Российской Федерации, в областные государственные и муниципальные архивы;

отсутствие книг учета поступления и выбытия документов;

недостатки в работе экспертных комиссий или их отсутствие;

отсутствие актуальных действующих номенклатур дел и итоговых записей к ним о категориях и количестве дел, заведенных в течение года;

несвоевременное выделение дел с истекшими сроками хранения к уничтожению.

Данные требования зафиксированы в Правилах 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 января 2007 г. № 19, Специальных правилах пожарной безопасности государственных и муниципальных архивов Российской Федерации, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 12 января 2009 г. № 3, а также приказе Министерства культуры Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 526.

Наибольшую сложность для всех юридических лиц представляют нормативные требования по выделению для архивов организаций-источников комплектования государственных и муниципальных архивов отдельного специализированного помещения, соответствующего требованиям обеспечения сохранности архивных документов и установке пожарно-охранной сигнализации, систем вентиляции и кондиционирования, так как для их выполнения требуются значительные финансовые средства.

При проведении проверок в органах государственной власти Свердловской области, органах местного самоуправления, государственных предприятиях и учреждениях или негосударственных организациях большую сложность и больше всего нарушений в области, ведения учета документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов.

При проведении проверок в архивах, государственных или муниципальных, чаще всего нарушения касаются вопросов, обеспечения сохранности документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов.

Результаты обжалования действий и решений должностных лиц Управления архивами Свердловской области в административном порядке

Действия и решения должностных лиц Управления архивами Свердловской области осуществляющих контроль в сфере архивного дела в административном порядке не обжаловались.

Результаты применения мер прокурорского реагирования по вопросам деятельности Управления архивами Свердловской области

Меры прокурорского реагирования по вопросам деятельности Управления архивами Свердловской области в части осуществления контроля в сфере архивного дела не применялись.

Результаты рассмотрения заявлений и обращений граждан, в том числе содержащих сведения о нарушении обязательных требований

За 2017 год поступило 2 обращения граждан, связанных с нарушением обязательных требований в сфере архивного дела. Все обращения были рассмотрены и в установленные сроки направлены ответы.

По одному обращению, требовалось организовать внеплановую проверку в отношении организации негосударственной формы собственности и не являющейся источником комплектования государственных архивов Свердловской области. В соответствии с Федеральным законом от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» Управление архивами Свердловской области не обладает полномочиями на проведение проверки в сфере архивного дела в отношении данной организации.

Гражданину было предложено обратиться в Федеральное архивное агентство, как уполномоченному федеральному органу исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства имеющего право осуществлять контроль за соблюдением правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации.

Второе обращение, связанное с нарушением обязательных требований законодательства об архивном деле касалось проведения проверки в одном из

государственных архивов Свердловской области. Гражданину было отказано в виду того, что годом ранее данный государственный архив Свердловской области был проверен и нарушений, указанных в обращении выявлено не было.

Результаты опросов (в том числе проводимых в сети Интернет) подконтрольных субъектов на предмет выявления случаев нарушения обязательных требований, а также избыточной административной нагрузки

Результаты составления и рассмотрения протоколов об административных правонарушениях, постановлений о назначении административного наказания или о прекращении производства по делу об административном правонарушении

За 2016 год составлен один протокол об административном правонарушении по невыполнению предписания, судом был назначен штраф в размере 10 000 рублей.

В 2017 году составлен один протокол об административном правонарушении за нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов, судом было вынесено предупреждение, как первое нарушение.

Ни один протокол об административном правонарушении обжалован не был.