Доклад

об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля

за 2018 год

(обзор практики)

Исполнение государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, Республики Дагестан об архивном деле Министерством юстиции Республики Дагестан (далее-Минюст РД) проводится в соответствии со следующими нормативными правовыми актами:

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях («Собрание законодательства Российской Федерации» 07.01.2002 №1 (ч.1), ст.1); 25.07.2011, №30 (ч.1), ст. 4600);

Федеральным законом от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» («Собрание законодательства Российской Федерации» 25.10.2004 № 43 ст. 4169; 02.08.2010, № 31, ст. 4196);

Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» («Собрание законодательства Российской Федерации», 29.12.2008 № 52 ч.1, ст. 6249;2009, № 18, ст.2140; № 29, ст.3601; № 48, ст.5711; № 52, ст.6441; 2010, № 17, ст.1988; № 32, ст.4298; 28.11.2011, № 30, ст.4590; № 48, ст. 6728);

приказом 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» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 06.03.2007, регистрационный № 9059, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 20, 14.05.2007, «Российская газета» № 89, 20.05.2009) (далее - Правила 2007);

 Федеральным законом "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ;

Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 31.03.2015 г. № 526 «Об утверждении правил организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях» (Зарегистрирован в Минюсте России 07.09.2015 г. Регистрационный № 38830) (далее - Правила – 2015);

Законом Республики Дагестан «Об архивном деле в Республике Дагестан» от 11.04.2005 г. №15.

В соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», постановлением Правительства РФ от 28.10 2015 г. №415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок», распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности», протоколом Проектного комитета по основному направлению стратегического развития «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 27.01.2017 г. № 5, распоряжением Правительства Республики Дагестан от 01.01.2017 г. № 409-р, Планом мероприятий («дорожная карта») по целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в Республике Дагестан», утвержденным Правительством Республики Дагестан 27.02.2017 г. Минюстом в 2018 году приняты следующие нормативные акты по контрольной (надзорной) деятельности:

 -приказ Министерства юстиции Республики Дагестан от 01.03.2018 г. 34-ОД  «Об утверждении перечня и структуры показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, методики оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности Министерства юстиции Республики Дагестан»;

- разработан проект постановления Правительства Республики Дагестан «Об утверждении положения о региональном государственном контроле за соблюдением законодательства об архивном деле на территории Республики Дагестан»;

- приказ Министерства юстиции Республики Дагестан от 05.02.2018 г. № 29-ОД «Об утверждении списка подконтрольных субъектов (объектов), в отношении которых осуществляется региональный государственный контроль за соблюдением законодательства об архивном деле, порядка организации учета подконтрольных субъектов (объектов) и результатов мероприятий по региональному государственному контролю за соблюдением законодательства об архивном деле на территории Республики Дагестан»;

- приказ Министерства юстиции Республики Дагестан от 2303.2018 г. № 61-ОД «О внесении изменений в Административный регламент по исполнению государственной функции «Осуществление контроля за соблюдением законодательства об архивном деле в Республике Дагестан», утвержденный приказом Министерства юстиции Республики Дагестан от 14.09.2017 г. № 112 – ОД»;

- подготовлена и размещена в открытом доступе информация об осуществлении Министерством юстиции РД государственного контроля (надзора) (обзор практики за 2017 год), в которой приведены характерные правонарушения;

- в единый реестр проверок по результатам проведенных в 2018 году проверок в установленном порядке своевременно внесены сведения;

- в Прокуратуру РД к установленным срокам направлены отчеты о контрольно-надзорной деятельности Минюста РД;

- в целях разъяснения объектам проверок типовых нарушений обязательных требований нормативных правовых актов с возможными мероприятиями по их устранению проведены публичные слушания правоприменительной практики и руководств по соблюдению обязательных требований архивного законодательства за I, II, III кварталы 2018 года (2 на площадке ЦГА, 1 на площадке администрации МР «Гунибский район») и 5 семинаров (консультаций) по вопросам профилактики правонарушений и по актуальным вопросам развития архивного дела.

В отчетном году Минюстом РД проведено 9 плановых и 18 внеплановых проверок. Все плановые проверки были проведены в форме выездной проверки. Сроки и порядок проведения контрольных мероприятий соблюдены.

Объектам проверок, в отношении которых проводились проверки соблюдения требований законодательства об архивном деле, составлено 27 актов проверок, 24 протокола об административных правонарушениях (16 – на должностные лица, 5 – на юридические лица, 3 – на орган местного самоуправления), выдано17 предписаний об устранении выявленных нарушений, на 12 объектов проверок наложено административных штрафов на 57500 рублей.

Во всех случаях объектам проверок оказывалась методическая, консультативная помощь в области организации архивного дела и обеспечения сохранности архивных документов.

Объектами проверок не оспаривались основания и результаты проведения в отношении их мероприятий по контролю.

Документы и информация по контрольно-надзорной деятельности Минюста РД и информации о результатах каждой проверки размещены на сайте министерства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (http://minyustrd.ru) в соответствующем разделе.

Все мероприятия по контролю осуществлялись в соответствии с требованиями законодательства о порядке их проведения. Нарушений законодательства со стороны должностных лиц, проводивших проверки, не выявлено. Результаты проверок в отчетный период не признавались недействительными.

В результате проведенных контрольно-надзорных проверок и профилактических мероприятий укрепилась материально-техническая база проверенных муниципальных и ведомственных архивов, улучшилось состояние госучета документов, в то же время из-за незначительности штрафных санкций объект проверки допускает продолжительное (частичное) неисполнение предписаний, в связи с чем правонарушения архивного законодательства продолжительное время не устраняются и увеличивается количество внеплановых проверок, переходящих из года в год в план проверок органа контроля (надзора). С учетом данного фактора в целях ужесточения санкций подготовлен проект федерального закона «О внесении изменения в статью 13.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

По итогам проверок, проведенных в 2018 году, было выявлено 122 правонарушения обязательных требований законодательства об архивном деле.

Характерными правонарушениями, выявленными в ходе проверок являются: нарушение нормативных режимов хранения архивных документов, нарушение порядка ведения и оформления основных учетных документов; нарушение сроков упорядочения и временного хранения архивных документов в организациях – источниках комплектования и др.

**Приводим более подробно перечень характерных правонарушений.**

1.Объектом проверок (администрации МО МР/ГО (далее -администрация):

 1.1. нарушение федеральных законов «Об архивном деле в РФ» от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ, "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ликвидация муниципального архива (далее - МА) без определения его статуса в структуре администрации, подмена МА должностью в структуре и штатном расписании; отсутствие МА в утвержденной структуре администрации ни в форме структурного подразделения, ни в форме муниципального учреждения; указание наименования МО в разных документах в произвольных вариантах, а не в соответствии с законодательством;

1.2. нарушение архивного и смежного законодательства РФ, основных нормативных документов по делопроизводству, нарушение Правил - 2007, Правил – 2015, Постановления Правительства РФ от 15 июня 2009 г. N 477 "Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти" (Правила-2009):

 1.2.1. отсутствие последовательной системной и систематической работы в области управления документами, информациями и технологиями; отсутствие последовательной работы в вопросах распределения ответственности и полномочий по управлению документами, установлении и распространении процедур руководящих указаний;

1.2.2. допущение в разных нормативных документах (устав, структура, штатное расписание, положения об администрации и структурных подразделениях, номенклатура дел, инструкция по делопроизводству, должностной регламент, приказы по основной деятельности и по личному составу, трудовая книжка, переписка) разночтений и разнописаний, вариативности наименования одного и того же структурного подразделения и наименования одной и той же должности;

1.2.3. допущение в нормативных документах неустановленных делопроизводством произвольных сокращений и аббревиатур при указании личных данных работников, наименований должностей, наименований МО и структурных подразделений;

1.2.4. несоблюдение ГОСТов в делопроизводстве;

1.2.5. **использование в работе структурного подразделения (должностного лица, заменяющего МА) бланков, штампов, печатей ликвидированного архивного отдела; подписание документов, архивных справок главным специалистом по архивному делу с грифом: «начальник архивного отдела» (несоответствие подписи регалии подписанта); подписание архивной справки главным специалистом, а не руководителем структурного подразделения, куда входит МА/должность** (**архивная справка нелегитимна**);

1.2.6. исполнение функционала МА главным специалистом без распределения руководящих организационных и иных обязанностей между руководителем структурного подразделения, куда входит МА/должностное лицо и главным специалистом; назначение без объявления конкурса на замещение муниципальной должности руководителя МА;

1.2.7. нарушение социальных прав работников, чьи трудовые книжки, личные дела, а также приказы по основной деятельности и по личному составу, документы по приему на работу, увольнению с работы, сокращению должности которых сформированы с нарушением установленных требований;

 1.2.8. передача в МА по распоряжению руководства неучтенных, не подвергшихся научно-технической обработке документов администрации и других ведомств без предварительного представления на рассмотрение ЭПК Минюста РД (**прием и хранение в МА не включенных в утвержденные ЭПК описи документов запрещены**);

 1.2.9. нарушение в вопросах соблюдения сроков ведомственного хранения и обеспечения сохранности документов Архивного фонда РФ, неосуществление контроля за обеспечением сохранности, учетом, комплектованием, использованием документов как в администрации/органе исполнительной власти, так и в подведомственных организациях, а также объединенной бухгалтерии администрации и реорганизованных в муниципальные учреждения бывших структурных подразделений администраций/преобразованных в структурные подразделения администраций бывших муниципальных учреждений (отдел культуры, отдел образования, отдел имущественных отношений и т.д.);

1.2.10. нарушение Правил-2015 при организации работы ведомственного архива, экспертной комиссии, формировании дела фонда, составлении описей дел).

 2. В МА в нарушение Правил -2007, Правил-2015, Правил-2009:

2.1. отсутствие систем охранной и пожарной безопасности или неподключение их к пульту управления;

2.2. загруженность хранилища; оборудование хранилища нестандартными стеллажами);

2.3. наличие некартонированных документов и ветхих дел;

2.4. отсутствие перспективных планов (по проверке наличия, по созданию страхового фонда, фонда пользования);

2.5. **отсутствие картотеки физического состояния документов; нарушение правил в составлении и оформлении основных и вспомогательных учетных документов;**

2.6. отсутствие контроля за обеспечением сохранности документов в ведомствах и комплектованием ими архива;

2.7. несвоевременное внесение изменений в Список №1;

2.8. представление на рассмотрение ЭПК Минюста РД документов (описи дел, акты, номенклатура дел, инструкция по делопроизводству и др.) **без должной экспертной оценки и принятия на месте мер по устранению допущенных в них нарушений, что приводит к неоднократным возвратам этих документов на доработку;**

2.9. несоблюдение правил подготовки описей дел и формирования соответствующих дел на этапе проведения экспертизы ценности в ведомствах;

2.10. наличие в МА неучтенных, не подвергшихся НТО документов администрации и других ведомств;

2.11. отсутствие отметки утверждения руководителем и печати организации на документах, прошедших, согласование ЭПК Минюста РД.

3. В объектах проверки -источниках комплектования ГКУ РД «ЦГА РД» (далее-организация) :

3.1. нарушение архивного и смежного законодательства РФ, основных нормативных документов по делопроизводству, нарушение Правил – 2015, Постановления Правительства РФ от 15 июня 2009 г. N 477 "Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти" (Правила-2009):

3.1.1. отсутствие последовательной системной и систематической работы в области управления документами, информациями и технологиями; отсутствие последовательной работы в вопросах распределения ответственности и полномочий по управлению документами, установлении и распространении процедур руководящих указаний;

3.1.2. допущение в разных нормативных документах (устав, структура, штатное расписание, положение об организации администрации и структурных подразделениях, номенклатура дел, инструкция по делопроизводству, должностной регламент, приказы по основной деятельности и по личному составу, трудовая книжка, переписка) разночтений и разнописаний, вариативности наименования одного и того же структурного подразделения и наименования одной и той же должности;

3.1.3. допущение в документах неустановленных делопроизводством произвольных сокращений и аббревиатур при указании личных данных работников, наименований должностей, наименований МО и структурных подразделений;

3.1.4. несоблюдение ГОСТов в делопроизводстве;

3.1.5. неупорядочение и невнесение в описи документов постоянного хранения и по личному составу по 2014 год включительно;

3.1.6. нарушение сроков ведомственного хранения документов Архивного фонда Республики Дагестан (т.е. своевременно не переданы на хранения в государственный архив документы Архивного фонда Республики Дагестан).

3.1.7. отсутствие номенклатуры дел.

3.1.8. отсутствие экспертной комиссия и положения о ней.

3.1.9. уничтожение документов с истекшими сроками хранения до утверждения описей дел постоянного хранения за аналогичный период.

3.1.10.отсутствие отметки утверждения руководителем и печати организации на документах, прошедших утверждение, согласование ЭПК Минюста РД.

3.1.10. в помещении архива не установлены огнетушители; окна не закрыты шторами или жалюзи; помещение нуждается в ремонте.

3.1.11. не организован контроль за соблюдением температурно-влажностного, светового режимов хранения.

 По результатам контрольно-надзорных проверок нарушителям обязательных требований архивного и смежного законодательства Министерством юстиции Республики Дагестан вносятся предписания, составляются протоколы об административных правонарушениях на юридические лица и должностные лица.

Обзоры практики с указанием на характерные правонарушения, выявленные у проверенных в 2014-2017 гг. объектов проверки, в целях профилактики правонарушений ежегодно направлялись в адрес объектов проверок – администрации, МА, ГКУ РД «ЦГА РД», они размещены на сайте Минюста РД. На публичных слушаниях, семинарах с участием заместителей глав и ответственных работников администраций, специалистов, ответственных за делопроизводство и архив всех (227) организаций-источников комплектования ГКУ РД «ЦГА РД» проведена методическая работа, названные участники обеспечены электронной версией законодательными правовыми актами, правилами.

Однако, несмотря на это, рядом администраций и МА не приняты меры по устранению правонарушений, перечисленных в обзорах 2016-2017 гг., и эти же правонарушения выявлены у проверенных в 2018 г. всех объектов проверок. В частности, вопрос проведения в установленном порядке проверки наличия и физического состояния дел не принят во внимание ни одним МА, которые в отчетном году были обеспечены соответствующими методическими рекомендациями, согласованными ЭПК Минюста РД.

Кроме того, на 9 публичных слушаниях, проведенных в феврале-марте 2019 г., в целях организации объектами проверок внутреннего аудита по соблюдению архивного законодательства проведен инструктаж по применению проверочных листов (списка контрольных вопросов), используемых Минюстом РД при проведении плановых проверок соблюдения законодательства Российской Федерации об архивном деле на территории Республики Дагестан, утвержденных приказом Минюста РД от 28 марта 2019 г. № 36-ОД. С учетом анализа выявленных в 2018 г. правонарушений архивного законодательства Минюстом РД в адрес администраций в текущем году уже направлено 2 инструктивно-методических письма (по обеспечению сохранности и правильному ведению похозяйственных книг и по проведению в установленном порядке проверки наличия и физического состояния документов МА).

Начальник отдела анализа и контроля

за деятельностью архивных учреждений

Министерства юстиции РД Л.О. Урдашева

 10.04.2019 г.