Информация

об осуществлении Министерством юстиции РД

государственного контроля (надзора)

(обзор практики за 2016 год)

Постановлением Правительства РД от 27.07.2012 №241 г. «Об органах исполнительной власти Республики Дагестан, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора)» Министерство юстиции РД (далее – Минюст) определено уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением законодательства об архивном деле в Республике Дагестан.

Обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке в процессе осуществления Минюстом государственного контроля, установлены:

Федеральным законом от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 04.12.2006 N 202-ФЗ, от 01.12.2007 N 318-ФЗ, от 13.05.2008 N 68-ФЗ, от 08.05.2010 N 83-ФЗ, от 27.07.2010 N 227-ФЗ, от 11.02.2013 N 10-ФЗ, от 04.10.2014 N 289-ФЗ, от 28.11.2015 N 357-ФЗ);

Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 29.06.2010 N 126-ФЗ, от 27.07.2010 N 227-ФЗ, от 07.05.2013 N 80-ФЗ, от 02.07.2013 N 182-ФЗ, от 24.11.2014 N 357-ФЗ, от 03.11.2015 N 305-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 N 19-П).

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, 14.05.2007 № 20, «Российская газета» 20.05.2009 № 89);

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);

«Правилами организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российский Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях» М.2015;

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

Постановление Правительства Республики Дагестан от 30.04.2010 г. №128 «Вопросы министерства юстиции Республики Дагестан» (в ред. Постановлений Правительства РД от 19.10.2011 №361, от 20.04.2012 №117,от 29.08.2012 №294, от 28.09.2012 №326, от 17.12.2012 №437, от 15.03.2013 №132, от 25.04.2013 №226, от 19.06.2013 №316, от 30.10.2013 №560, от 14.03.2014 №108, от 01.10.2014 №458, от 13.11.2014 №545, от 27.03.2015 №87).

Указанные нормативные акты размещены в справочно-правовых системах и сети Интернет, что делает их доступными для ознакомления и использования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Нормативно-правовые документы Минюста:

Приказ от 18.02.2015 г. №13-ОД «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Республики Дагестан по исполнению государственной функции «Осуществление контроля за соблюдением законодательства об архивном деле в Республике Дагестан»;

Приказ от 03.06.2015 г. №51-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 №13-ОД от 18.02.2015 г.»;

Приказ от 08.12.2014 г. №154-ОД «Об утверждении перечня должностных лиц Министерства юстиции Республики Дагестан, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях».

Данные приказы опубликованы в свободном доступе на официальном сайте Минюста (http://minust.e-dag.ru);

Свою деятельность Минюст осуществляет на основании Постановления Правительства Республики Дагестан от 30.04.2010 г. №128 «Вопросы министерства юстиции Республики Дагестан» (в ред. Постановлений Правительства РД от 19.10.2011 №361, от 20.04.2012 №117,от 29.08.2012 №294, от 28.09.2012 №326, от 17.12.2012 №437, от 15.03.2013 №132, от 25.04.2013 №226, от 19.06.2013 №316, от 30.10.2013 №560, от 14.03.2014 №108, от 01.10.2014 №458, от 13.11.2014 №545, от 27.03.2015 №87) ) (далее – Постановление), в котором предусмотрено исполнение государственной функции контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Республики Дагестан об архивном деле. Постановлением была утверждена структура Минюста, согласно которому в состав Минюста входит Отдел анализа и контроля за деятельностью архивных учреждений (далее – Отдел). Обязанности по проведению проверок соблюдения законодательства Российской Федерации, Республики Дагестан в сфере архивного дела возложены на Отдел, со штатной численностью 4 единиц.

В соответствии с Постановлением Минюст осуществляет следующие основные и вспомогательные функции:

проводит государственную политику в области архивного дела в Республике Дагестан;

 разрабатывает государственные программы Республики Дагестан в области архивного дела и осуществляет контроль за их реализацией;

(в ред. Постановления Правительства РД от 13.11.2014 №545)

осуществляет контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в области архивного дела, а также за использованием предоставленных на эти цели материально-технических и финансовых средств;

оказывает методическую помощь органам местного самоуправления в организации их работы по осуществлению отдельных государственных полномочий в области архивного дела;

согласовывает перечни документов, образующихся в процессе деятельности органов государственной власти Республики Дагестан, а также в процессе деятельности организаций, находящихся в их ведении, с указанием сроков хранения;

осуществляет в пределах своей компетенции контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Республике Дагестан;

ведет государственный учет документов Архивного фонда Республики Дагестан;

ведет Государственный реестр уникальных документов Архивного фонда Республики Дагестан;

 осуществляет организацию хранения, комплектования, учета и использования архивных документов, находящихся в государственной собственности Республики Дагестан, представляет сведения по учету документов Архивного фонда Республики Дагестан в Федеральное архивное агентство;

 вносит в установленном порядке предложения в Правительство Республики Дагестан о передаче права собственности на архивные документы, находящиеся в государственной собственности Республики Дагестан, в государственную собственность Российской Федерации, иных субъектов Российской Федерации или муниципальных образований;

 согласовывает в установленном порядке списки источников комплектования государственных и муниципальных архивов Республики Дагестан;

создает экспертно-проверочную комиссию для решения в пределах своей компетенции вопросов включения конкретных документов на носителях любого вида в состав Архивного фонда Республики Дагестан и Архивного фонда Российской Федерации;

 обеспечивает внедрение в практику работы автоматизированных архивных технологий, других научно-технических средств и методов хранения, реставрации, консервации, копирования, использования и защиты архивных документов;

согласовывает условия и место дальнейшего хранения архивных документов при реорганизации государственных и муниципальных организаций путем разделения или выделения из их состава одной или нескольких организаций;

заключает договоры о передаче в Государственный архив Республики Дагестан документов Российской Федерации, образовавшихся в процессе деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных организаций;

организует в установленном порядке проводимую архивными учреждениями работу по рассекречиванию документов Архивного фонда Республики Дагестан».

Исполнение государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, Республики Дагестан об архивном деле 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);

 Федеральным законом "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" от 27 июля 2006 г. [№149-ФЗ](http://legalacts.ru/doc/FZ-ob-informacii-informacionnyh-tehnologijah-i-o-zawite-informacii/);

приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 16.02.2009 № 68 «О внесении изменений в Правила 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 Минюсте РФ 05.05.2009, регистрационный № 13893) («Российская газета», 20.05.2009, № 89);

Правилами организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российский Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях, М.2015

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

приказом Минюста от 18.02.2015 г. № 13-ОД «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Республики Дагестан по исполнению государственной функции «Осуществление контроля за соблюдением законодательства об архивном деле в Республике Дагестан»; (в редакции приказа от 03.06.2015 г. № 51-ОД).

В рамках осуществления Минюстом контроля за соблюдением законодательства об архивном деле планируется взаимодействие с другими органами контроля по направлениям: взаимодействие при формировании плана проведения плановых проверок.

Государственное казенное учреждение Республики Дагестан «Центральный государственный архив Республики Дагестан»,подведомственное Минюсту, не имеет полномочий на осуществление государственного контроля за соблюдением законодательства об архивном деле.

Работа по аккредитации юридических лиц и граждан в качестве экспертных организаций и экспертов, привлекаемых к выполнению мероприятий по контролю при проведении проверок, Минюстом не проводилась.

На организацию и осуществление функции государственного контроля выделение бюджетных средств не предусматривается

Исполнение функции по контролю за соблюдением законодательства об архивном деле осуществляет Отдел в составе 4 штатных единиц (начальник, 2 главных специалиста-эксперта, 1 ведущий специалист-эксперт).

Из 4 штатных единиц по должностям, предусмотренных на выполнение функций по контролю (надзору), 4 штатные единицы осуществляли настоящие функции.

Штат Отдела укомплектован полностью, вакансий нет.

Все 4 специалиста Одела имеют высшее образование, 1 из них по специальности «Юриспруденция», 3 – по специальностям «Педагог – преподаватель», «Бухучет». Стаж работы составляет от 10 до 33 лет.

Повышение квалификации специалистов Отдела проводится в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе. Обучение на курсах повышении квалификации в НАНО ДПО «Дагестанский институт экономики и политики» в 2016 г. прошел 1 специалист.

В 2016 году специалистами Отдела проведены 7 плановых проверок, 3 внеплановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и 6 плановых проверок, 4 внеплановых проверок органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Проверки проводились комиссионно, состав комиссии формировался из 2-х сотрудников. Средняя нагрузка на одного работника – 5 проверок на одного работника в год (с расчетом на 4 специалистов).

Проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей проводились с привлечением специалистов Государственного казенного учреждения Республики Дагестан «Центральный государственный архив Республики Дагестан».

В 2016 году к проведению мероприятий по контролю за соблюдением законодательства об архивном деле эксперты и представители экспертных организаций не привлекались.

В 2016 году Минюстом проведено 13 плановых и 7 внеплановых проверок. Ежегодным планом проведения проверок на 2016 г. предусмотрено проведение 14 проверок. Фактически проведено 13 проверок. Не проведена проверка в ООО «Газпром проектирование». В план проверок включено ООО «Газпром проектирование», зарегистрированное в г. Санкт-Петербург. Источником комплектования ГКУ РД «ЦГА РД» является Махачкалинский филиал названной организации, не являющийся юридическим лицом. В связи с этим проверка не проведена. Письмом Министерства юстиции Республики Дагестан от 13.04.2016 г. № 19-0502-1382 Прокуратура РД уведомлена о причине непроведения проверки в ООО «Газпром проектирование», следовательно, план выполнен на 92,8%.

Все плановые проверки были проведены в форме выездной проверки, из 7 внеплановых 1 проверка – документарная. Общее время проведения проверок в рабочих днях составило 60 дней, на одну проверку затрачено три рабочих дня. Сроки проведения проверок, установленные ежегодным планом, соблюдены. Сроки и порядок проведения контрольных мероприятий соблюдены. Заявлений от юридических лиц о признании результатов проверки недействительными не поступало.

Эксперты и экспертные организации к проведению мероприятий по контролю не привлекались.

Случаев причинения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные мероприятия, вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также о случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера не выявлено

По итогам проверок, проведенных в 2016 году, было выявлено 124 правонарушения обязательных требований законодательства об архивном деле. Юридическим лицам, в отношении которых проводились проверки соблюдения требований законодательства об архивном деле, выдано 9 предписаний, в которых установлены сроки устранения нарушений законодательства в сфере архивного дела, составлено 3 протокола об административных правонарушениях на 3 объекта проверок, наложено 3 административных наказания в виде административных штрафов в размере 33 т. руб. Органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления выдано 10 предписаний, в которых установлены сроки устранения нарушений законодательства в сфере архивного дела, составлено 6 протоколов об административных правонарушениях, наложено 6 административных наказаний в виде административных штрафов в размере 37 т. руб.

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 нарушение правил делопроизводства и др.

Во всех случаях объектам проверок оказывалась методическая, консультативная помощь в области организации архивного дела и обеспечения сохранности архивных документов. Перечень документов Минюста РД для осуществления контроля за соблюдением законодательства об архивном деле в Республике Дагестан с разъяснениями в помощь объектам проверки и муниципальным архивам размещен на официальном сайте Минюста.

Юридическими лицами и органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления не оспаривались основания и результаты проведения в отношении их мероприятий по контролю.

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.

Контрольно надзорные проверки в области архивного дела Минюстом осуществляются с 2014 г.

Целью государственного контроля по соблюдению юридическими лицами законодательства в сфере архивного дела является улучшение организации работы по обеспечению сохранности, учету, комплектования, использованию документов Архивного фонда Российской Федерации. Основными объектами проверок являются юридические лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления в деятельности которых образуются документы, отнесенные к составу Архивного фонда Российской Федерации. Как правило, такие организации включаются в состав источников комплектования государственных и муниципальных архивов Республики Дагестан. На 01.01.2016 в списках организаций-источников комплектования государственного архива значилось 240 организаций. В план проведения плановых проверок соблюдения законодательства об архивном деле на территории Республики Дагестан на 2016 год было включено 8 организаций (юридических лиц), что составляет 3,3%. В течение 3х лет (за 2014-2016 г.) проверено 22 юридических лица. При подготовке плана проверок на 2016 год были проанализированы показатели, отражающие состояние обеспечения сохранности документов в организациях-источниках комплектования государственного архива Республики Дагестан. Полученные из государственного архива сведения стали основой для составления плана проверок, в который были включены организации, имеющие задолженность по упорядочению документов, в т.ч. по личному составу, а также ненормативные условия хранения документов, отнесенных к составу Архивного фонда. Из 52 Муниципальных образований в план на 2016 г. было включено 6 органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, проверка которых осуществляется блоками (архив и делопроизводство администрации / муниципальный архив), за 2015 – 2016 г. проверено 11 органов местного самоуправления.

Всего за 2014-2016 г. специалистами Отдела проведено 33 плановых и 14 внеплановых проверок.

Для достижения поставленной цели необходимо в течение 3х лет проверить 1947 объектов из 1980 организаций – источников комплектования государственного и муниципальных архивов. На одного работника Отдела приходится 486 плановых проверок, при этом, эти работники не освобождены от другой профильной работы, завершение 3-летней цикличности проверок одного объекта проверок растянется при существующей штатной численности более чем на 4 года (без учета внеплановых проверок). В дополнение к установленным для проведения проверки 3 рабочим дням значительный бюджет рабочего времени требуется на упорядочение делопроизводства по проверке, подготовку и представление (размещение) отчетности в разные инстанции, разработку плановой документации и т.д.

Для улучшения организации настоящей работы считаем целесообразным увеличение штатной численности Минюста с созданием специального подразделения для проведения проверок.

Кроме того, проверки сопровождаются рядом проблем, связанных с несовершенством архивного и смежного законодательства РФ.

Из-за незначительности штрафных санкций объект проверки допускает продолжительное (частичное) неисполнение предписаний, в связи с чем увеличивается количество внеплановых проверок, переходящих из года в год в план проверок Минюста. При этом законодательством не предусмотрена выдача нарушителям без проведения проверки предписаний по результатам обследования (анализа) документов, представленных объектом проверки по истечении сроков предписания, вследствие чего вместо направления объекту проверки очередного предписания по невыполнению (частичному выполнению) предписания орган контроля (надзора) вынужден запустить процесс проверки с нуля.

Законодательством предусмотрено в рамках одной проверки проверить один объект проверки (юридическое лицо или орган местного самоуправления). Подведомственные органам исполнительной власти, органам местного самоуправления учреждения (казенные, бюджетные, автономные), являющиеся правопреемниками бывших структурных подразделений министерств и администраций МО и хранящие в неупорядоченном состоянии с нарушением правил учета и использования сверх установленного срока ведомственного хранения документы Архивного фонда РФ, исключаются из данной проверки, вследствие чего в единой системе Архивного фонда РФ обследовать сохранность документов не представляется возможным. Это относится к документам всех форм собственности, в том числе к документам федеральной собственности, а также к документам разной формы собственности, содержащихся в организациях, изменивших форму собственности и / или профиль деятельности.

Предложения по усовершенствованию законодательства:

1. Внести изменения в КоАП РФ по увеличению размеров штрафов за правонарушения в области архивного дела;

2. Внести изменения в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» о максимальной кратности предписаний в отношении одного объекта проверки в рамках одной плановой проверки, согласованной органами Прокуратуры РФ, и порядке предъявления иных санкций к объекту проверки для достижения цели проверки (полноценного устранения правонарушений);

3. В п.9 и п.11 ст. 3 Федерального закона от 22.10.2004 г. №125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» даны понятия «архив» и «муниципальный архив», однако в п.1 ст.13 названного закона данные понятия сливаются. В связи с этим возникает проблема, связанная с тем, что органами местного самоуправления Республики Дагестан ликвидируются архивные отделы (муниципальные архивы), призванные осуществлять функции уполномоченных органов местного самоуправления в области архивного дела на территории муниципальных образований. При этом органы местного самоуправления понятия «архив» (п.9 ст. 3) и «муниципальный архив» (п.11 ст. 3) не разграничивают при исполнении требований п.1 ст.13 Федерального закона.

Считаем необходимым дополнить ст.13 данного закона обязанностью органа местного самоуправления, (городского округа и муниципального района) по созданию муниципального архива.

4. После принятия Федерального закона от 22.10.2004 г. №125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» остро встала проблема комплектования документами федеральных органов и организаций, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, определения порядка их взаимодействия с архивными органами и учреждениями субъектов Российской Федерации. Причиной возникновения данной проблемы явилось наличие в вышеназванном Федеральном законе определенных правовых коллизий. С одной стороны, ч. 2 ст. 21 федеральным органам и организациям предоставлено право предавать образовавшиеся в процессе их деятельности документы Архивного фонда Российской Федерации в государственные архивы субъектов Российской Федерации на основании договора, с другой стороны, субъекты Российской Федерации таковыми полномочиями согласно ч. 2 ст. 4 не обладают.

5. Согласно п.8 ст.23 Федерального закона от 22.10.2004 г. №125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» 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. Однако в данном пункте не предусмотрена обязанность за конкретным органом по сдаче названных документов в установленном порядке на хранение в соответствующий государственный или муниципальный архив.

Рекомендуем дополнить названный пункт обязанностью ликвидационной комиссии (ликвидатора) по передаче данных документов в соответствующий государственный или муниципальный архив.

Приложения: 1. Копия приказа Минюста РД от 03.03.2017 г. №31/1-ОД

«Об утверждении перечней обязательных требований законодательства, предъявляемых при проведении плановых проверок хозяйствующих субъектов» с приложениями на 36 л.

2. Копия графика проведения плановых выездных проверок юридических лиц индивидуальных предпринимателей, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления на 2016 г. на 2 л.

3. Перечень документов Минюста РД для осуществления контроля за соблюдением законодательства об архивном деле в Республике Дагестан на 6 л.

4. Копия Плана-графика Проведения Минюстом РД плановых выездных, внеплановых и документарных проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления на 2017 год и организационно методических мероприятий на 12 л.