

Региональный государственный контроль в области архивного дела

Наталья Храмцовская

к.и.н., ведущий эксперт по управлению документацией компании «Электронные Офисные Системы», эксперт ИСО, член Международного совета архивов

Окончание статьи, начало в № 3` 2015

Анализ судебной практики выявляет 2 основные группы нарушений, за которые привлекают к ответственности по ст. 13.20 КоАП РФ «Нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов». Но наказание за существенные нарушения смехотворно: предупреждение либо 300 руб. штрафа! Потому региональные органы предлагают ужесточить его и разработать более современные требования взамен устаревших правил работы архивов.

Судебная практика по статье 13.20 КоАП РФ

Анализ докладов об осуществлении регионального государственного контроля в области архивного дела показал, что большинство региональных контролирующих органов предпочитает добиваться от организаций устранения выявленных нарушений и не стремится по каждому случаю привлекать должностных лиц к административной ответственности, тем более что размеры административных штрафов таковы, что не могут даже компенсировать затраты на судебные издержки.

Анализ выявленных в информационной базе данных «РосПравосудие» судебных дел по статье 13.20 КоАП РФ, рассмотренных в 2010–2014 годах в основном мировыми судьями, показал, что такие дела рассматривались в 19 российских регионах. Это Алтайский край (6 дел), Астраханская область (2), Республика Башкортостан (2), Волгоградская область (4), Иркутская область (1), Кировская область (11), Республика Коми (6), Краснодарский край (2), Ленинградская область (18), Нижегородская область (3), Новосибирская область (4), Омская область (6), Саратовская область (9), Смоленская область (2), Пензенская область (5), Республика Татарстан (2), Ульяновская область (1), Хабаровский край (125), Ямало-Ненецкий автономный округ (2).

В 2014 году дела по статье 13.20 массово рассматривались лишь в двух регионах России – в Хабаровском крае и Кировской области, и лидером по части привлечения к административной ответственности является Хабаровский край.

Фрагмент документа

Информация об итогах исполнения административных регламентов управления по делам архивов Правительства Хабаровского края по предоставлению государственных услуг и исполнению государственных функций в 2013 году

По итогам плановых выездных проверок составлено 20 протоколов об административных правонарушениях, из них... 19 по ст. 13.20 «Нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов»...

На основании протоколов об административном правонарушении, подготовленных в 2013 году должностными лицами управления и переданных на рассмотрение мировым судьям края, 18 должностных лиц привлечены к административной ответственности с общей выплатой штрафа 3 700 рублей, из них:

- 11 – к уплате административного штрафа в размере 300 рублей;
- 1 – к уплате административного штрафа в размере 400 рублей;
- 6 – вынесено предупреждение.

В отношении двух должностных лиц производство по делу об административном правонарушении мировыми судьями прекращено за отсутствием состава административного правонарушения.

Несмотря на то что проверки проводятся активно, в законодательстве Хабаровского края ответственность за нарушение правил архивного дела вообще не предусмотрена (ни в местном КоАПе, ни где бы то ни было еще). А Кировская область заложила в свой закон об архивном деле отсылочную норму к законодательству РФ:

Фрагмент документа

Закон Кировской области от 02.03.2005 № 313-ЗО «Об архивном деле в Кировской области»

Статья 18. Ответственность за нарушение законодательства об архивном деле

Юридические лица, а также должностные лица и граждане, виновные в нарушении законодательства об архивном деле, несут гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Далее постановлением Правительства Кировской области от 28.12.2012 № 189/847 был утвержден «Административный регламент исполнения управлением по делам архивов Кировской области государственной функции «Осуществление государственного контроля за соблюдением нормативных правовых актов об архивном деле на территории области, а также состоянием сохранности документов Архивного фонда Российской Федерации, находящихся на временном хранении в архивах организаций города Кирова и области, документов по личному составу в организациях всех форм собственности в интересах общества и граждан».

Нарушения, за которые должностные лица привлекаются к административной ответственности в рассматриваемой нами сфере, можно условно разделить на 2 группы:

- утрата документов по личному составу или документов постоянного срока хранения;
- нарушения «Основных правил работы ведомственных архивов».

Утрата документов по личному составу или документов постоянного срока хранения

Факты утраты архивных документов в настоящее время, к сожалению, не редкость. Судебная практика наглядно демонстрирует, что сейчас нет эффективных административных рычагов, способных повлиять на руководителей организаций. Обращает на себя внимание и то, что порой суды считают возможным ограничиться предупреждениями, а то и вообще освободить виновных от наказания.

Пример 1. Пропажа двух дел по личному составу

Исполнительный директор МП «Хлебокомбинат» не обеспечил сохранность двух дел предприятия, внесенных в опись дел № 2 по личному составу за 1954–2003 годы. Данный факт был выявлен в ходе плановой документарной и выездной проверки.

Но, по мнению суда, материалами дела достоверно не установлено время пропажи этих дел. Данное обстоятельство в силу ст. 1.5 и 4.5 КоАП РФ препятствует привлечению должностного лица к административной ответственности, потому дело по ст. 13.20 КоАП РФ было прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения¹.

Пример 2. Пропажа всех кадровых документов о приеме на работу, перемещении, увольнении

Решением и.о. мирового судьи судебного участка № 1 Пачелмского района Пензенской области в сентябре 2014 года к административной ответственности по ст. 13.20 КоАП РФ был привлечен председатель Сельскохозяйственного перерабатывающе-сбытового потребительского кооператива.

При проверке прокуратурой было установлено, что все кадровые документы, связанные с приемом, перемещением (переводом) и увольнением работников, которые должны храниться в организации, были утеряны.

Но суд назначил наказание в виде предупреждения, т.к.:

- учел, что председатель кооператива впервые совершила административное правонарушение, предусмотренное ст. 13.20 КоАП РФ, и
- посчитал, что вред жизни или здоровью людей причинен не был и угроза этого в дальнейшем отсутствует².

¹ Салехардский городской суд (Ямало-Ненецкий автономный округ) в марте 2013 года рассмотрел дело № 12-79/2012. Источник: РосПравосудие, <https://rospravosudie.com/court-salexardskij-gorodskoj-sud-yamalo-neneckij-avtonomnyj-okrug-s/act-107318180>.

² Источник: РосПравосудие, <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-mirovogo-sudi-1-v-granicax-pachelmskogo-rajona-penzenskoj-oblasti-s/act-215001759>.

Пример 3. Пропажа 72 ед. архивного хранения

Решением мирового судьи судебного участка № 55 Ленинского судебного района г. Кирова в ноябре 2014 года к административной ответственности по ст. 13.20 КоАП РФ был привлечен генеральный директор ОАО «Кировгипрозем» за то, что не была обеспечена сохранность архивных документов в объеме 72 единиц хранения архивных документов за 1979–1998 годы, подлежащих передаче на государственное хранение в КОГКУ «Государственный архив Кировской области». Ему было назначено наказание в виде предупреждения³.

Несоблюдение «Основных правил работы ведомственных архивов»

Анализ случаев привлечения к административной ответственности за несоблюдение «Основных правил работы ведомственных архивов» 1985 года показывает однотипность и многочисленность соответствующих нарушений.

Пример 4. Предупреждение за многочисленные нарушения «Основных правил...»

Решением мирового судьи Судебного участка № 19 Кировского района г. Хабаровска в июне 2014 года к административной ответственности по ст. 13.20 КоАП РФ была привлечена и.о. директора Краевого государственного бюджетного профессионального образовательного учреждения № 4.

При проведении выездной плановой проверки Управлением по делам архива Хабаровского края были выявлены следующие нарушения требований, установленных «Основными правилами работы ведомственных архивов»:

- нарушение срока представления номенклатуры дел на согласование экспертно-проверочной методической комиссии управления по делам архивов (п. 2.1.28 Правил);
- незаполнение итоговых записей в номенклатуре о количестве заведенных дел по окончании делопроизводственного года (п. 2.1.38 Правил);
- неисполнение основных функций экспертной комиссии (п. 3.2.6 Правил);
- нарушение нормативных сроков описания документов: описи дел постоянного хранения и дел по личному составу составлены по 2000 год включительно, описи дел уволенных сотрудников – по 2003 год, описи личных дел учащихся отсутствуют, нерегулярное составление актов о выделении дел к уничтожению: были представлены названные акты на экзаменационные работы учащихся только за 2007–2008 гг. (п. 3.4.1, 3.4.2, 4.2.1 Правил);
- необеспечение сохранности документов, под архив выделен учебный кабинет, не соответствующий основным требованиям хранения документов (раздел 5 Правил);
- нарушение сроков передачи документов на постоянное государственное хранение (п. 13.1.1 Правил);
- несоставление актов приема-передачи документов при смене лица, ответственного за архив (акты представлены не были) (п. 14.1.1 Правил).

По мнению мирового судьи, и.о. директора была обязана соблюдать требования

действующего законодательства, имела правовую и реальную возможность для этого, но не предприняла всех необходимых мер. Потому ей было назначено наказание в виде предупреждения⁴.

Пример 5. Штраф в 300 руб. за многочисленные нарушения «Основных правил...»

Решением мирового судьи судебного участка № 43 г. Николаевска-на-Амуре и Николаевского района Хабаровского края к административной ответственности по ст. 13.20 КоАП РФ был привлечен заместитель управляющего директора по персоналу ЗАО «Многовершинное» – ему назначен штраф в размере 300 рублей.

При проведении выездной плановой проверки ЗАО «Многовершинное» были установлены следующие нарушения «Основных правил работ ведомственных архивов»:

- несоставление номенклатуры дел;
- отсутствие экспертной комиссии и положения о ней;
- нарушение нормативных сроков описания и выделения к уничтожению документов, подлежащих хранению: документы по личному составу не описаны с 2001 г.;
- неопечатывание в конце рабочего дня двери помещения архива;
- отсутствие огнетушителя в помещении архива;
- отсутствие инструкции о мерах пожарной безопасности помещений архивохранилища, плана эвакуации документов на случай пожара;
- отсутствие контрольных измерительных приборов для контроля температурно-влажностного режима хранения документов в помещении архива;
- хранение документов в незакартонированном виде (не в архивных коробках);
- используются источники искусственного освещения – люминесцентные лампы без защитного плафона;
- из 6 деревянных стеллажей 2 не обработаны огнезащитным составом;
- документы постоянного хранения и по личному составу размещены на стеллажах вместе с документами временного срока хранения (до 10 лет);
- отсутствуют постеллажные и топографические указатели (нумерация стеллажей, шкафов, полок);
- отсутствие книги учета выдачи дел из архивохранилища;
- не проводилась проверка наличия дел;
- отсутствие основных учетных документов (дело фонда, лист фонда, описи дел);
- не составляется акт приема-передачи документов при смене лица, ответственного за архив⁵.

Пример 6. Предупреждение за нарушение «Основных правил...»

Решением мирового судьи судебного участка № 67 Первомайского района Кировской области в мае 2014 года по делу № 5-523/14 к административной ответственности в виде предупреждения по ст. 13.20 КоАП РФ был привлечен директор областного государственного бюджетного учреждения «Областной центр охраны окружающей среды и природопользования».

В процессе плановой выездной проверки этого учреждения, проведенной управлением по делам архивов Кировской области в апреле 2014 года, были выявлены нарушения обязательных требований законодательства об архивном деле:

⁴ Источник: РосПравосудие, <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-19-kirovskogo-rajona-g-xabarovska-s/act-214584392>.

⁵ Источник: РосПравосудие, <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-43-g-nikolaevska-na-amure-i-nikolaevskogo-rajona-xabarovskogo-kraya-s/act-214619332>.

³ Источник: РосПравосудие, <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-55-leninskogo-rajona-s/act-216924451>.

- в помещениях архивохранилища не соблюдается оптимальный (нормативный) температурно-влажностный режим: на момент проверки зафиксирована температура воздуха 9°C (норма – 17–19°C), относительная влажность воздуха 65% (норма – 50–55%);
- температурно-влажностный режим в архивохранилище не контролируется (при его нарушении должны осуществляться ежедневное измерение параметров воздуха и фиксация в регистрационном журнале);
- помещение архива оборудовано не металлическими стеллажами (деревянными);
- кроме того, в ходе проверки было выявлено нарушение сроков представления годовых разделов описей дел постоянного хранения за 2008–2011 годы на утверждение экспертно-проверочной комиссией при управлении по делам архивов области⁶.

Сейчас ситуация складывается таким образом, что большинство организаций не заинтересовано в налаживании надлежащего хранения архивных документов и в их передаче на государственное хранение. Подобное хранение бумажных архивных документов – дело затратное. Средние и мелкие организации часто не имеют средств на соответствующее оборудование помещений, закупку специальных информационных систем, наем квалифицированного персонала. В большинстве организаций, как правило, отсутствует такое структурное подразделение, как ведомственный архив, и в штате нет специалистов по архивному делу.

Одним из методов решения данной проблемы может стать включение в законодательство положений, разрешающих использование услуг коммерческих архивов для хранения документов постоянного и длительного сроков хранения. В России такие коммерческие архивы (поставщики услуг внеофисного хранения) уже достаточно хорошо себя зарекомендовали, и использование их услуг позволяет небольшим организациям обеспечить при умеренных затратах хранение своих документов в куда более подходящих условиях.

Что предлагают региональные органы?

Анализ сделанных в отчетах по результатам государственного контроля выводов показывает: большинство уполномоченных региональных органов власти считает, что нормативная база отрасли требует существенного усовершенствования.

Хотя есть регионы, в которых ее состояние признано удовлетворительным (например, Главное архивное управление *города Москвы* считает, что «имеются достаточно подробные и доступные для юридических лиц нормативные документы, устанавливающие обязательные требования к осуществлению деятельности в области архивного дела, соблюдение которых подлежит проверке»).

Другие же региональные органы настроены более критически. Например, Главное архивное управление *Московской области* в 2012 году отмечало, что одной из основных проблем в области государственного контроля за соблюдением архивного законодательства является «отсутствие отвечающих современным нормативным правовым актам правил работы архивов организаций» и предлагало «внести изменения в «Основные правила работы архивов организаций», одобренные 06.02.2002.

В «Докладе об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере архивного дела и об эффективности такого контроля (надзора) в *Республике Башкортостан* в 2013 году» отмечается, что не решена «проблема разработки и утверждения Правил работы архивов организаций, отвечающих современным требованиям, при проведении проверок приходится использовать положения морально устаревшего нормативного акта – «Основных правил работы ведомственных архивов».

В отчетах *Курской области, Республики Башкортостан, Удмуртской Республики и др. регионов* крайне негативно оценивается текущая ситуация со смешными размерами административных штрафов и предлагается решить вопрос об их увеличении.

Фрагмент документа

Доклад Комитета по делам архивов при Правительстве Удмуртской Республики об осуществлении государственного контроля за соблюдением законодательства об архивном деле в Удмуртской Республике в 2012 году

Статьей 13.20. КоАП РФ за нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов предусмотрено предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 100 до 300 рублей; на должностных лиц – от 300 до 500 рублей.

Виды работ по обеспечению сохранности архивных документов требуют существенных ежегодных денежных вложений, что значительно превышает размер штрафных санкций, установленных за несоблюдение данных требований.

Необходимо существенное увеличение размеров штрафов за правонарушения в области архивного дела, что будет в конечном итоге способствовать сохранению документального наследия страны.

Комитетом по делам архивов при Правительстве УР внесены предложения в резолюцию общественных слушаний в Государственном Совете Удмуртской Республики по теме «Культурное наследие как фактор патриотического воспитания», состоявшихся 25 апреля 2012 года, предусматривающие законодательную инициативу представительного органа Удмуртской Республики, направленную на внесение изменений в статью 13.20 КоАП.

Однако анализ внесенных федеральными законами, постановлениями Конституционного Суда РФ изменений в Кодекс показал, что ужесточения ответственности за невыполнение требований правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов на сегодняшний день не последовало.

Про контроль в сфере архивного дела на федеральном уровне читайте статью в № 10' 2014 и № 11' 2014.

Вы, в частности, поймете разницу между статьями 13.20 и 13.25

КоАП РФ, штаф по котрым различается в 1 000 раз!

Кто заплатит 300 руб., а кто и 300 000?

См. стр. 72–74 в № 11' 2014

(данный номер журнала можно получить целиком и бесплатно прямо сейчас, подробности –

на стр. 67 журнала № 3' 2015)

⁶ Источник: РосПравосудие, <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-67-pervomajskogo-rajona-s/act-214443779>.

Подводим итоги

Правомочность многих проводимых региональными органами власти мероприятий по контролю за соблюдением законодательства в области архивного дела сомнительна (с данным аспектом мы подробно разбирались в первой части статьи, опубликованной в предыдущем номере журнала). В этой связи необходимо совершенствовать как федеральную, так и региональную нормативную базу.

Органы по управлению архивным делом не имеют полномочий и ресурсов для того, чтобы обеспечить контроль за соблюдением архивного законодательства во всех организациях страны. Основное внимание ими уделяется организациям-источникам комплектования государственных и муниципальных архивов, что вполне логично с точки зрения архивов. К сожалению, такой подход не обеспечивает ни надлежащей защиты прав граждан (поскольку, например, из рук вон плохо обстоят дела с обеспечением сохранности документов по личному составу), ни сохранности культурно-исторического наследия (в первую очередь экономической истории, которая в куда меньшей степени, чем раньше, «пишется» лишь крупными предприятиями федерального или регионального значения). Но даже контроль над источниками комплектования не особенно результативен, поскольку контролирующие органы не располагают эффективными рычагами принуждения, а убедить организации добровольно пойти на существенные расходы ради общественной пользы сложно.

С моей точки зрения, ужесточение наказаний за нарушения законодательства в области архивного дела назрело. Они не должны оставаться смехотворными. В то же время следует помнить, что только карательные меры никогда проблем не решали, поэтому система наказаний должна быть продуманной, дополняться мерами ознакомления и убеждения, а штрафы должны быть соразмерными. Виды нарушений следует четко разграничить и установить наказания в зависимости от того ущерба, который они нанесли или могут нанести гражданам, юридическим лицам и государству (при этом принимая во внимание материальные возможности нарушителя). Одновременно в правилах работы архивов организаций следует дифференцировать требования к обеспечению сохранности документов с учетом того, является ли организация источником комплектования государственных архивов или нет, а также с учетом особенностей ее деятельности, размера и других факторов.