

## В 2013 году Росархив профинансирует НИОКР на 15,5 млн рублей

«Организационно-финансовый план реализации ФЦП «Культура России (2012–2018 годы)» предусматривает финансирование Росархивом в 2013 году:

- «Проведение научных исследований в области комплектования, хранения, учета и использования архивных документов» на сумму 7,5 млн рублей (10 научных тем);
- «Исследование современных процессов документационного обеспечения управления и развития электронного документооборота» на сумму 8 млн рублей, результатом исследований должно стать «научно-методическое обеспечение перехода к безбумажным технологиям делопроизводства и организации функционирования межведомственного электронного документооборота».

Исполнители работ будут определяться на конкурсной основе.

## Проекты рекомендаций по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов

Росархив на своем сайте опубликовал проекты подготовленных ВНИИДАДом Рекомендаций по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов для архивов организаций и для государственных и муниципальных архивов. Росархив приглашает всех желающих присылать свои замечания и предложения до 10 марта.

## Внесены изменения в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации»

Предыдущие изменения в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22.10.2004 № 125-ФЗ вносились два с половиной года назад (в июле 2010 года), и вот 13.02.2013 Президент подписал закон о новой порции изменений.

Во-первых, расширены полномочия Российской Федерации в области архивного дела, к которым теперь будет относиться хранение, комплектование, учет и использование архивных документов и архивных фондов всех государственных корпораций и государственных компаний (ст. 4 Закона об архивном деле). Раньше данная норма касалась только документов Госкорпорации «Росатом», теперь ее решили распространить *на все госкорпорации и государственные компании*:

- Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;
- Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта;
- Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства;
- Государственная корпорация «Ростехнологии»;
- Российская корпорация нанотехнологий в марте 2011 года была реорганизована в ОАО «РОСНАНО»;
- Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»;
- Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»;
- что касается государственных компаний, то нам удалось найти только одну – «Российские автомобильные дороги».

Понятно, что документы самих корпораций однозначно подпадают под действие измененного Закона. Интересен вопрос о том, распространяются ли эти положения на организации различных форм собственности, созданные и контролируемые

государственными корпорациями. Возьмем для примера Госкорпорацию «Росатом». На ее сайте сообщается, что она «объединяет более 240 предприятий и научных организаций, в числе которых все гражданские компании атомной отрасли России, предприятия ядерного оружейного комплекса, научно-исследовательские организации и единственный в мире атомный ледокольный флот».

Во-вторых, для государственных корпораций и компаний *установлены 15-летние сроки временного хранения документов Архивного фонда РФ до их поступления в государственные и муниципальные архивы*; еще уточнено, что архивные документы государственных корпораций относятся к федеральной собственности (ст. 7 и 22 Закона об архивном деле).

## Штрафы на основании части 5 ст.19.8 КоАП РФ изменятся

Напомним, что непредставление или несвоевременное представление в федеральный антимонопольный орган затребованных им сведений (информации) либо представление заведомо недостоверных сведений, согласно части пятой ст. 19.8 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа:

- на граждан в размере от 1 500 до 2 500 рублей;
- на должностных лиц – от 10 000 до 15 000 рублей;
- на юридических лиц – от 300 000 до 500 000 рублей.

Административный штраф в размере 300 тысяч рублей был выписан ООО «Маслянский хлебоприемный пункт» из-за того, что оно не выполнило в установленный срок (10 рабочих дней со дня получения предписания) требование о предоставлении информации о своей деятельности на рынке услуг по хранению зерна, а также информации о закупочных ценах на зерно и отпускных ценах на муку.

Арбитражный суд Тюменской области, а также арбитражные суды вышестоящих инстанций не установили обстоятельств, которые препятствовали бы ООО предоставить запрашиваемую информацию.

Однако Конституционный Суд 17 января 2013 года всех удивил. По его мнению, с момента вступления в силу КоАП РФ размер административных штрафов неоднократно корректировался и в результате существенно увеличился. Теперь даже в случае назначения штрафа по части пятой ст. 19.8 в минимальном размере он может негативно отразиться на имущественном положении некоторых организаций.

Конституционный Суд отметил, что при введении значительных по размеру безальтернативных административных штрафов законодатель обязан вводить критерии, позволяющие учитывать имущественное и финансовое положение нарушителя. Такой учет может осуществляться различными способами, в т.ч. путем установления «гибкой» дифференциации размера штрафных санкций, а также правил замены конкретных санкций более мягкими, включая назначение административного наказания ниже низшего предела.

Сейчас в качестве единственной альтернативы КоАП РФ допускает возможность полного освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного правонарушения (статья 2.9). Кроме того, лицо, выносящее постановление, может отсрочить его исполнение на срок до 1 месяца, а также рассрочить уплату штрафа на срок до 3 месяцев (статья 31.5). В случае же неуплаты предусмотрено наложение штрафа в двукратном размере неуплаченной суммы.

Сложившаяся система, по мнению Конституционного Суда, может приобретать характер подавления экономической самостоятельности, что недопустимо. Итак, Конституционный Суд признал штрафы для юрлиц по части пятой статьи 19.8 КоАП РФ не соответствующими Конституции. Теперь будем ждать поправок в КоАП!

## О произволе контрольно-надзорных органов... еще раз

31 января 2013 года прошло заседание Совета по развитию местного самоуправления, на котором в т.ч. говорили о произволе контрольно-надзорных органов в отношении истребования информации. Об этой проблеме с примерами и фактами упоминали многие участники.

Так, Министр регионального развития РФ И.Н. Слюняев, отметил, что сегодня органы местного самоуправления являются объектом внимания со стороны 22 контрольно-надзорных органов и в отношении них осуществляется более 40 видов контроля и надзора. Он привел статистику количества обращений в адрес ряда муниципальных органов страны: «За 2012 год прокуратурой направлено 3112 обращений в адрес администрации города Новосибирска, свыше 1175 обращений – в адрес города Иваново, более 353 обращений – к администрации Павловского района Нижегородской области. И это без учета обращений от остальных контрольно-надзорных органов». Министр отметил ряд общих особенностей:

- Запросы часто касаются информации, которая уже размещена на официальных сайтах муниципалитетов.
- Выполнение запросов часто требует предоставления больших объемов информации на бумажных носителях. При этом государственные информационные системы и электронный документооборот практически не используются.
- Сжатые сроки исполнения запросов (от 2 часов до 3 дней). Учитывая, что численность муниципальных служащих в городских поселениях составляет в среднем 10–13, а в сельских поселениях – 2-3 человека, исполнение всех этих запросов в сжатые сроки является серьезной нагрузкой.

Глава наукограда города Обнинска Александр Авдеев сообщил, что в администрацию города в 2012 году пришло свыше 600 писем и запросов, и 12 сотрудников в течение всего года готовили ответы на эти письма. Мэр города Набережные Челны (Республика Татарстан) В. Шайхразиев рассказал, что за первую половину 2012 года количество проверок было таким же, как за весь 2011 год.

Мэр города Азова Ростовской области С.Л. Бездольный привел пример, когда МЧС в срочном порядке запросило информацию, которая в распечатанном виде не умещалась в багажник легкового автомобиля.

Министр И.Н. Слюняев в своем выступлении отметил, что проблема привлечения на муниципальную службу квалифицированных специалистов решается весьма непросто. Он назвал две основные причины:

- невысокая заработная плата, а также скромные перспективы роста;
- чрезмерный прессинг контрольно-надзорных органов и постоянный рост штрафов (например, Пряжинский район Республики Карелия в 2011 году и в начале 2012 года проверяли 50 раз. Сумма наложенных штрафов составила свыше 200 тысяч рублей, а средства, необходимые для устранения недостатков по итогам выявленных проверок и по предписаниям, превышают 102 миллиона рублей. При этом бюджет района – всего 111 миллионов).

Министр отметил, что в отдельных муниципальных образованиях ситуация близка к критической. Уже есть случаи, когда главы сельских поселений слагают с себя полномочия из-за того, что люди не хотят работать в таком режиме, бесконечно выплачивая штрафы за невыполнение заведомо невыполнимых требований. По словам А.П. Худилайнена, не выдержав прессинга органов контроля и надзора, только в Республике Карелия в 2012 году оставили свои должности 9 глав муниципальных образований.

Как видите, чрезмерное увлечение штрафными санкциями в сочетании с неадекватной системой оплаты труда уже начинает оказывать на государственные и муниципальные органы заметное негативное воздействие.

## Как избежать ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан?

Работа с обращениями граждан иногда напоминает футбол на минном поле – даже работая предельно добросовестно, трудно избежать жалоб и последующих довольно жестких наказаний, которые сплошь и рядом назначаются по формальным признакам. В этих условиях очень существенным является вопрос о том, кого можно, а кого нельзя привлекать к ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. И при ответе на него ключевым фактором становится статус нарушителя – кем он является: должностным лицом или рядовым исполнителем.

Верховный Суд РФ в ноябре 2012 года (постановление № 11-АД12-11) согласился с С., специалистом-экспертом территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны, и отменил решения нижестоящих судов о наложении на него штрафа в размере 5 000 руб. Верховный Суд не признал С. должностным лицом и на этом основании освободил от штрафа:

- Во-первых, по ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» должностным является лицо, осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. Но проанализировав должностной регламент С., суд убедился, что он таковыми функциями не обладает, а лишь участвует в подготовке обоснованных ответов на заявления и обращения.
- Во-вторых, в силу положений ч. 3 ст. 10 того же Закона ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. А из копий ответов на обращения Ш., Д. и К. следовало, что они были подписаны начальником территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны Б., а вовсе не С.

См. статью «Система наказаний за некачественное оказание государственных услуг» на стр. 69 журнала № 3' 2013

См. статью «Жалоба жалобе рознь, или Изменение практики работы с жалобами граждан» на стр. 12 журнала № 2' 2013

## Справки бывших работодателей ПФР может не признать

Вопросы, связанные с пенсионным обеспечением наших граждан, постоянно «на слуху». В частности, все чаще и чаще при обращении в Пенсионный фонд за назначением пенсии наши граждане сталкиваются с необходимостью представления дополнительных доказательств, подтверждающих их пенсионные права, трудовой стаж и размер заработной платы. Еще больше проблем возникает у тех, кто претендует на досрочное назначение трудовой пенсии по старости. Дело в том, что в трудовой книжке не предусмотрено отражение соответствующих сведений, поэтому свои права приходится подтверждать справками либо от работодателя, либо из государственного архива, в который были переданы документы организации после ее ликвидации.

И вот тут как раз и возникают проблемы. К сожалению, ситуация с обеспечением сохранности документов ликвидированных организаций у нас катастрофическая и граждане вынуждены самостоятельно заботиться о документировании своих прав на льготные пенсии. Но даже если человек представит в Пенсионный фонд справки о наличии у него специального стажа работы, полученные им при увольнении от своих бывших работодателей, это тоже ничего не гарантирует, поскольку такие справки могут быть не признаны надлежащими доказательствами.

Недавно разбиралось типичное дело – гражданин представил в Управление Пенсионного фонда в Санкт-Петербурге справки с 3 мест работы о том, что он трудился на подземных работах. Несмотря на это, ему было отказано в назначении трудо-

вой пенсии в первую очередь из-за того, что эти организации уже не существуют, а в государственные архивы их документы по личному составу не поступили.

Суды двух инстанций разошлись в оценке представленных сторонами доказательств. Окончательное решение (отрицательное для гражданина) было принято судебной коллегией по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда (апелляционное определение от 28.05.2012 № 33-5556).

Ситуация с подтверждением пенсионных прав в нашей стране сложная. С одной стороны, известно, что граждане несут в Пенсионный фонд массу поддельных справок. С другой стороны, у нас до сих пор не созданы условия для сохранности документов по личному составу ликвидированных организаций. Этим пользуется Пенсионный фонд, отказывая в назначении пенсий при отсутствии в архивах подтверждающих документов. В результате страдает множество честных людей.

### За неверную справку архив наказали рублем

Многие наши граждане при оформлении пенсии вынуждены обращаться в архивы для подтверждения своих пенсионных прав. При этом сами архивы, в случае предоставления гражданам неточных или неверных сведений, на основании которых затем назначается пенсия, рискуют быть привлеченными к ответственности, за свой счет восполнив незаконно выплаченные деньги.

Арбитражный суд Сахалинской области разбирал подобное дело в июне 2012 года (дело А59-966/2012). История возникновения конфликта такова. Управлением Пенсионного фонда по Холмскому району гражданину С. была назначена пенсия с учетом льготы по стажу работы в должностях плавсостава. Соответствующий стаж был подтвержден справкой, выданной архивным отделом администрации Корсаковского городского округа. Проблема была в том, что по запросу этого человека архивный отдел выдал ему 6 архивных справок, но в Пенсионный фонд он подал не все эти документы, из-за чего, в частности, и произошло искажение общей картины.

В ноябре 2010 года Пенсионный фонд провел проверку расчетных ведомостей по двум судам и выяснил, что назначение пенсии по льготному стажу было произведено незаконно на основании выданной архивным отделом справки. Пенсионный фонд выставил требование о возмещении ущерба в размере 44 тысяч рублей администрации Корсаковского городского округа и обратился в суд.

Арбитражный суд Сахалинской области счел, что:

- сотрудниками архивного отдела были нарушены положения «Рекомендаций по подготовке архивных справок и ответов на типовые запросы социально-правового характера, выдаваемых архивными учреждениями РФ», утвержденные письмом Росархива от 14.03.2005 № 6/486-к;
- это стало причиной нанесения ущерба Пенсионному фонду (довод архивного отдела о том, что гражданин С. представил в Пенсионный фонд не все выданные им архивные справки, на решение суда не повлиял);
- но факт отсутствия у С. стажа работы, дающего право на начисление льготной пенсии, был выявлен в ноябре 2010 года, а решение об отмене пенсии Пенсионным фондом было принято лишь в марте 2011 года. Поэтому суд решил удовлетворить иск Пенсионного фонда частично – только в размере пенсии до обнаружения подлога, что составило чуть более 18 тысяч рублей.

В апелляционной и кассационной инстанциях дело не рассматривалось.

**Новости подготовлены Натальей Храмцовой,**

к.и.н., ведущим экспертом по управлению документацией компании «ЭОС», экспертом ИСО, членом ГУД и ARMA International