**Сведения о результатах проведенного в 2016 году**

**мониторинга правоприменения**

В соответствии с пунктом 2 плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2016 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.08.2015 № 1664-р, архивным управлением Курской области по поручению Первого заместителя Губернатора Курской области А.С.Зубарева был проведен мониторинг правоприменения в сфере архивного дела.

Правовое регулирование отношений в сфере архивного дела в соответствии с пунктом «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 125-ФЗ) и другими нормативными актами Российской Федерации.

При осуществлении правоприменения в установленной сфере деятельности использовалась практика деятельности архивного управления Курской области и других органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в сфере архивного дела. Информация о правоприменительной практике исследованных нормативных правовых актов в сфере архивного дела со стороны общественных, научных, правозащитных и иных организаций, а также граждан в архивное управление Курской области не поступала. Судебной практики на региональном уровне по затронутым в ходе мониторинга вопросов не было.

Мониторинг правоприменения проведен в соответствии с Методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19.08.2001 № 694 (далее – Методика).

В ходе мониторинга правоприменения в сфере архивного дела выявлено следующее:

1. По показателю наличия нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы (подпункт «б» пункта 8 Методики), установлено, что до настоящего времени не принят Порядок государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации, ориентированный на действующее законодательство об архивном деле.

В соответствии с частью 1 статьи 19 Федерального закона № 125-ФЗ документы Архивного фонда Российской Федерации независимо от места их хранения подлежат государственному учету, порядок которого определяется специально уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. На сегодняшний день органы и организации используют в работе по учету документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов Регламент государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации, утвержденный приказом Государственной архивной службой России от 11 марта 1997 г. № 11, который был разработан в соответствии с Основами законодательства Российской Федерации об Архивном фонде Российской Федерации и архивах от 7 июля 1993 г. № 5341-1, утратившими силу в связи с принятием Федерального закона № 125-ФЗ.

В 2011 г. Федеральным архивным агентством (далее - Росархив) был разработан проект Порядка государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации, однако данный документ не был принят в установленном порядке Министерством культуры России. С 2016 г. Росархив является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства (Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства»). Изменившийся объем полномочий Росархива не привел к изданию указанного Порядка.

2. По показателям неполнота в правовом регулировании общественных правоотношений, коллизия норм права (подпункты «ж», «з» пункта 8 Методики), установлено следующее.

2.1. В силу норм Федерального закона № 125-ФЗ Архивный фонд Российской Федерации составляют включенные в него в установленном порядке архивные документы, относящиеся к государственной федеральной собственности, к государственной собственности субъектов Российской Федерации, к муниципальной собственности и частной собственности (статьи 5, 7, 8, 9).

В соответствии со статей 4 указанного Федерального закона хранение, комплектование, учет и использование архивных документов и архивных фондов федеральных органов государственной власти, иных государственных органов Российской Федерации и федеральных организаций отнесено к полномочиям Российской Федерации. Вместе с тем, согласно части 2 статьи 21 того же закона документы Архивного фонда Российской Федерации, образовавшиеся в процессе деятельности территориальных органов, федеральных органов государственной власти и федеральных организаций, иных государственных органов Российской Федерации, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, могут передаваться в государственные архивы субъекта Российской Федерации на основании договора между органом или организацией, передающими указанные документы, и уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области архивного дела.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст.26.3) установлено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение вопросов формирования и содержания архивных фондов субъекта Российской Федерации, что согласуется с полномочиями субъекта Российской Федерации в области архивного дела, установленными частью 2 статьи 4 Федерального закона №125-ФЗ.

Исходя из конструкции нормы части 2 статьи 21 Федерального закона №125-ФЗ, полагаем, что при заключении договора, на основании которого документы федеральных структур могут поступить на постоянное хранение в государственные архивы субъекта Российской Федерации, передаваемые документы должны остаться в федеральной собственности, поскольку частью 1 статьи 10 названного Федерального закона установлено, что передача архивных документов, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации по представлению специально уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти. Соответственно, в силу нормы статьи 210 Гражданского кодекса Российской Федерации, закрепившей за собственником несение бремя содержания принадлежащего ему имущества, федеральный орган или федеральная организация будут вынуждены, передав образовавшиеся в своей деятельности документы на хранение в государственный архив субъекта Российской Федерации без передачи права собственности на них, компенсировать за счет средств федерального бюджета, выделенных на содержание органа или организации, расходы по хранению, учету и использованию указанных документов в течение всего периода их хранения в государственном архиве субъекта Российской Федерации. Как правило, такого рода расходы в смете федеральной структуры не предусматриваются. Кроме того, на федеральном уровне отсутствует подзаконный акт, определяющий методику расчета обозначенных затрат, вследствие чего на практике не представляется возможным определить сумму договора и порядок расчета между сторонами, тем самым установить существенные условия договора, которыми стороны руководствуются при волеизъявлении его заключить. В то же время, исходя из норм пункта 6 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, органы государственной власти субъекта Российской Федерации не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти. Применительно к описываемой ситуации – государственный архив субъекта Российской Федерации не правомочен обеспечивать за счет бюджетных средств субъекта Российской Федерации «бесплатное» хранение и использование документов Архивного фонда Российской Федерации, относящихся к федеральной собственности.

Таким образом, учитывая абстрактное изложение нормы части 2 статьи 21 Федерального закона №125-ФЗ, не регулирующей вопросы финансовой составляющей передачи документов федеральной собственности на хранение в государственные архивы субъектов Российской Федерации, не согласованность положений этой нормы с нормами части 1 статьи 4 данного закона, а также с иными законодательными актами, архивным службам субъектов Российской Федерации затруднительно реализовывать положения названной нормы закона. В последние годы свое развитие в регионах получила тенденция исключения из списков организаций – источников комплектования государственных архивов федеральных структур, а также отказа в приеме на постоянное хранение документов федеральной собственности с истекшими сроками ведомственного хранения от организаций – источников комплектования архивов. Так, архивное управление Курское области в ответ на обращение в 2016 г. руководителя территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Курской области (Курскстат) с просьбой принять на постоянное хранение в ОКУ «Госархив Курской области» документы, образовавшиеся в его деятельности, рекомендовало отложить решение данного вопроса до законодательного разрешения финансовой стороны проблемы комплектования архивов субъектов Российской Федерации документами федеральной собственности.

Попытка решить проблему передачи на постоянное хранение архивных документов территориальных подразделений федеральных органов и организаций в архивы субъектов Российской Федерации, на территории которых они осуществляют свою деятельность, была сделана в 2011 г. путем внесения рядом депутатов в Государственную Думу законопроекта №540656-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» и статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части уточнения полномочий субъектов Российской Федерации в области архивного дела)». В данном законопроекте предлагается дополнить главу 1 Федерального закона №125-ФЗ статьей 4.1, реализация норм которой позволит передать для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации полномочия Российской Федерации в области архивного дела по комплектованию документами Архивного фонда Российской Федерации и другими архивными документами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов Российской Федерации, федеральных организаций расположенных на территории субъекта Российской Федерации, а также организации их хранения, учета и использования в государственных архивах субъекта Российской Федерации (за исключением федеральных организаций, выступающих источниками комплектования федеральных государственных архивов) с выделением на эти цели субвенций из федерального бюджета. Однако законопроект не облек форму закона и до сих пор находится на рассмотрении в Государственной Думе. Протоколом заседания Совета Государственной Думы от 6 октября 2016 г. № 1 Комитет по культуре Государственной Думы седьмого созыва назначен ответственным в работе над законопроектом № 540656-5, находившемся на рассмотрении одноименного комитета Государственной Думы шестого созыва.

2.2. В соответствии с разграничением полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в области архивного дела, приведенном в статье 4 Федерального закона №125-ФЗ, именно к полномочиям Российской Федерации в области архивного дела относится контроль за соблюдением единых правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов (пункт 2 части 1 данной статьи). Функции по контролю за соблюдением законодательства об архивном деле на федеральном уровне Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 возложены на Росархив (ранее их исполняли Министерство культуры России и его территориальные органы).

В то же время, согласно статье 16 Федерального закона №125-ФЗ, контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации осуществляют федеральные органы государственной власти, в том числе специально уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области архивного дела, в пределах своей компетенции, определенной законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Функции по контролю за соблюдением законодательства об архивном деле на территории субъектов Российской Федерации осуществляют, как правило, уполномоченные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области архивного дела в соответствии с компетенцией, определенной в региональном законе об архивном деле и в положении о соответствующем органе исполнительной власти с использованием формулировки «контроль за соблюдением законодательства об архивном деле в (на территории) соответствующем субъекте (соответствующего субъекта) Российской Федерации», которую можно трактовать таким образом, что уполномоченному органу предоставляется право контроля не только регионального законодательства, но и федерального законодательства в сфере архивного дела. А как показывает практика, в регионах проверяется соблюдение требований Федерального закона об архивном деле № 125-ФЗ (законы субъектов Российской Федерации в действующей редакции уже не содержат нормы, дублирующие нормы федерального закона), Регламента государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации, утвержденного приказом Росархива от 11 марта 1997 г. № 11, 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, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 18 января 2007 г. № 19, Правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 526, т.е. федерального законодательства.

Мероприятия по контролю уполномоченными органами исполнительной власти в области архивного дела осуществляются в соответствии с положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

При этом, Федеральным законом № 294-ФЗ (пункты 2, 2.1 части 2 статьи 5) предусмотрено, что к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), относится организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), а также организация и осуществление федерального государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которого переданы для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Архивное управление Курской области, наряду с аналогичными органами иных субъектов Российской Федерации, отмечает, что в рамках правового регулирования в Федеральном законе № 125-ФЗ не разграничена компетенция федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление федерального контроля за соблюдением законодательства об архивном деле, и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного на осуществление регионального контроля за соблюдением законодательства об архивном деле, изначально при принятии указанного закона и в последующем в связи с принятием Федерального закона № 294-ФЗ. Данные обстоятельства породили неоднородную региональную практику осуществления государственного контроля в сфере архивного дела, особенно в определении субъектов такого контроля в административных регламентах исполнения государственной функции по контролю. Органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление контроля за соблюдением законодательства в субъектах Российской Федерации, по-разному подходят к установлению своих правомочий в региональных актах по осуществлению проверок в отношении территориальных органов федеральных органов и федеральных организаций, действующих на территории определенного региона, государственных и муниципальных архивов, юридических лиц с учетом статуса «источник комплектования архива субъекта Российской Федерации», а также индивидуальных предпринимателей и граждан, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица. Так, в Административном регламенте архивного управления Курской области по исполнению государственной функции «Осуществление контроля за соблюдением законодательства об архивном деле на территории Курской области» установлено, что предметом государственного контроля, осуществляемого посредством проведения проверок, является соблюдение в процессе осуществления своей деятельности юридическими лицами (органами исполнительной государственной власти Курской области, органами местного самоуправления Курской области, областными государственными, муниципальными и негосударственными организациями) и индивидуальными предпринимателями, а также должностными лицами местного самоуправления, действующими на территории Курской области и осуществляющими хранение, комплектование, учет и использование документов Архивного фонда Курской области и других архивных документов. Такая формулировка позволяет уполномоченному органу проводить проверки в отношении организаций различной организационно-правовой формы и формы собственности (за исключением организаций государственной федеральной формы собственности), являющихся источниками комплектования архивов Курской области. Согласно Административному регламенту управления государственной архивной службы Новосибирской области исполнения государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области об архивном деле предметом государственного контроля является проверка соблюдения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Новосибирской области об архивном деле. Исходя из приведенной формулировки, субъектами контроля выступают юридические лица независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также от статуса источника комплектования архивов Новосибирской области. Административным регламентом Комитета по делам архивов при Правительстве Удмуртской Республики по исполнению государственной функции «Осуществление регионального государственного контроля в области архивного дела» установлено, что предметом регионального государственного контроля является контроль за соблюдением государственными архивами Удмуртской Республики, муниципальными архивами в Удмуртской Республике, юридическими лицами, выступающими источниками комплектования государственных архивов Удмуртской Республики и муниципальных архивов в Удмуртской Республике, обязательных требований законодательства об архивном деле. В данной трактовке выделяются республиканские государственные и муниципальные архивы, юридические лица независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, но имеющие статус источника комплектования названных архивов.

На практике в большинстве регионов в отношении индивидуальных предпринимателей проводятся внеплановые проверки по основаниям, указанным в пункте 2 части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ, поскольку они не являются источниками комплектования архивов субъектов Российской Федерации. Следует отметить и тот факт, что граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, в отношении которых установлена частью 1 статьи 17 Федерального закона №125-ФЗ обязанность обеспечивать сохранность архивных документов, в том числе документов по личному составу, в течение установленных сроков их хранения, как правило, не включены в административных регламентах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в число субъектов контроля.

Кроме этого, учитывая, что в силу положений статьи 4 Федерального закона №125-ФЗ контроль в сфере архивного дела отнесен к полномочиям Российской Федерации и в отсутствие среди полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, установленных в статье 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», полномочия по осуществлению регионального государственного контроля в сфере архивного дела, возникает вопрос о легитимности контроля за соблюдением законодательства об архивном деле Российской Федерации, осуществляемого региональными органами исполнительной власти. Чтобы органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могли осуществлять контроль за соблюдением требований федерального архивного законодательства им должна быть передана часть федеральных полномочий на осуществление государственного контроля. Однако, как показывает практика, региональные органы власти, уполномоченные в сфере архивного дела, проводят полномасштабные проверки по всей стране без наделения субъектов Российской Федерации соответствующими полномочиями Российской Федерации.

Принимая во внимание вышеизложенное, следует устранить внутренние противоречия норм Федерального закона № 125-ФЗ, путем их корректировки с учетом положений Федерального закона № 294-ФЗ и Федерального закона №184-ФЗ.

3. В ходе анализа правоприменительной практики по показателю наличия единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах (подпункт «б» пункта 10 Методики) выявлена необходимость определения понятия «Архивный фонд субъекта Российской Федерации» и его включения в статью 3 Федерального закона № 125-ФЗ. Отсутствие указанного понятия в федеральном законе привело к его определению законами субъектов Российской Федерации в сфере архивного дела в различной трактовке. Так, в ряде субъектов Российской Федерации (Удмуртская Республика, г.Москва, г.Санкт – Петербург, Пермский край, Тверская область, Ростовская область, Ульяновская область, Орловская область) в установленном в законе об архивном деле понятии «Архивный фонд соответствующего субъекта Российской Федерации» закреплено, что он является составной частью Архивного фонда Российской Федерации. В других регионах (Курская область, Новосибирская область) законодательно это не установлено, что на практике вызывает вопросы о правомерности включения экспертно-проверочными комиссиями уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области архивного дела в состав Архивного фонда определенного субъекта Российской Федерации архивных документов, образовавшихся в деятельности территориальных федеральных органов и организаций, при отсутствии в определении «Архивный фонд соответствующего субъекта Российской Федерации» упоминания о том, что он является составной частью Архивного фонда Российской Федерации.

По результатам правового мониторинга иные системные проблемы в указанной сфере правоотношений, в том числе иные основания для изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов (их отдельных норм), регламентирующих вопросы архивного дела, а также коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих соответствующие правоотношения, не выявлены.