**Аналитическая справка**

о результатах внутреннего анализа коррупционных рисков

в деятельности КГУ «Государственный архив» управления культуры, архивов и документации Восточно-Казахстанской области

г.Усть-Каменогорск 07 декабря 2018г.

Коммунальным государственным учреждением «Государственный архив» управления культуры, архивов и документации Восточно-Казахстанской области (далее – Госархив) в соответствие с приказом директора Госархива №45 от 19.11.2018 года «О создании рабочей группы для проведения внутреннего анализа коррупционных рисков в деятельности КГУ «Государственный архив» управление культуры, архивов и документации Восточно-Казахстанской области»проведен внутренний анализ коррупционных рисков в деятельности Госархива.

Внутренним анализом охвачен период работы Госархива 11 месяцев 2018 года.

Госархив осуществляет деятельность согласно Уставу, утвержденному приказом ГУ «Управление по государственным закупкам и коммунальной собственности ВКО» от 21 июля 2016 года № П-626.

Целью деятельности Госархива является пополнение, постоянное хранение, учет и организация использования документов Национального архивного фонда Республики Казахстан, предоставление юридическим и физическим лицам качественных и доступных услуг в области архивного дела и документационного обеспечения.

Для реализации поставленной цели Госархив выполняет 18 функций.

Директор Госархива – Рахметов Самат Нурланович, назначен на данную должность приказом управления культуры, архивов и документации ВКО от 08 октября 2018 года №120-жк.

Внешний анализ коррупционных рисков проведен по следующим направлениям:

1) выявление коррупционных рисков в нормативных правовых актах, затрагивающих деятельность объекта;

2) выявление коррупционных рисков в организационно-управленческой деятельности объекта.

**І. По направлению - выявление коррупционных рисков в нормативных правовых актах***,* **затрагивающих деятельность госархива**.

* 1. ***Широта дискреционных полномочий***

В ходе внешнего анализа коррупционных рисков в Госархиве выявлены коррупционные риски, касающиеся нормативных правовых актов (*далее- НПА*), регулирующих сферу их деятельности.

Широта дискреционных полномочий - коррупционный риск, который имеет следующие проявления: из содержания которого невозможно определить пределы этого полномочия, отсутствием или неопределенностью сроков, условий или оснований принятия решения, наличием дублирующих полномочий органов государственной власти.

Широта дискреционных полномочий основывается на принятии решений благодаря наличия в НПА таких формулировок как **«в исключительных случаях»**, **«принимает другие меры», «не превышающий», «не более».**

Анализ Правил комплектования, хранения, учета и использования документов Национального архивного фонда и других архивных документов государственными и специальными государственными архивами, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 сентября 2018 года №576 (далее Правила) выявил наличие таких формулировок:

*-глава 3, параграф 9, пункт 200*

Архивные документы выдаются из архивохранилища на срок, **не превышающий:**

1. один месяц пользователям в читальный зал и работникам архива, за исключением особо ценных и аудиовизуальных документов, выдаваемых на срок **не более двух недель**;

2) три месяца фондообразователям во временное пользование;

3) шесть месяцев судебным, правоохранительным и иным уполномоченным органам;

4) выдача секретных документов осуществляется в порядке, определяемым законодательством Республики Казахстан о государственных секретах.

*-глава 3 параграф 9 пункт 208*

Описи выдаются на срок, **не превышающий** пять дней. Выдача описей, имеющихся в одном экземпляре и хранящихся централизованно, допускается **в исключительных случаях** с разрешения руководителя архива или его заместителя на срок, не превышающий один день.

- *подпункт 4 пункта 399 параграфа 4 Правил*.

Доступ пользователей к документам, указанным в подпункте 4) настоящего пункта, а также их использование осуществляются **в исключительных случаях** с письменного разрешения руководителя архива.

- *пункт 413 параграфа 4*

В случаях хищения или повреждения пользователем архивных документов, технического оборудования и имущества архив обращается с соответствующим заявлением в орган внутренних дел по месту расположения архива, **принимает другие меры к возмещению ущерба.**

Данные дискреционные полномочия предусматривают возможность государственных органов, их должностных лиц действовать по своему усмотрению в зависимости от обстоятельств, принимать самостоятельно решения по вопросам, отнесенным к их компетенции, в своих корыстных целях.

**Рекомендация: Руководству Госархива** инициировать перед вышестоящим органом рассмотрение вопроса об устранении дискреционной нормы в Правилах *(гл.3,§9,п.200, гл.5, §4, пп.4, п.399, п.413)*.

***1.2 Противоречия в требованиях нормативно-правовых актов по вопросам работы государственных архивов.***

При проведении анализа требований Правил комплектования, учета и использования документов Национального архивного фонда и других архивных документов государственными и специальными государственными архивами, утвержденных Постановлением Правительства Республики Казахстан от 20.09.2018 г. № 576 и Закона Республики Казахстан от 22 декабря 1998 г. № 326-1 «О Национальном архивном фонде и архивах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.05.2018 г.) (далее - Закон) выявлен ряд противоречий в требованиях норм НПА.

1. *Пункт12 Правил*:

«Архив оказывает документационным службам, ведомственным архивам и экспертным комиссиям источников их комплектования **методическую и практическую помощь**, в том числе **на платной основе** в пределах его компетенции».

Указанные в пункте 12 Правил наименования работ (услуг) **отсутствуют в перечне платных услуг,** перечисленных в пункте 1 статьи 17 Закона «О Национальном архивном фонде и архивах» **«Основание и порядок реализации государственными архивами платных видов товаров (работ, услуг)».**

1. *Пункт 15 Правил*:

«Экспертиза ценности документов **в архиве проводится**:

1)по истечении сроков временного хранения архивных документов по личному составу, поступивших в архив **от ликвидированных организаций;**

2)при поступлении документов **в неупорядоченном виде».**

*Пункт16 Правил*:

«Экспертиза ценности документов **проводится архивом** с участием собственников архивных документов…»

В данном случае имеется нарушение норм *пункта 4 статьи 8 Закона*: «При ликвидации юридических лиц документы Национального архивного фонда и по личному составу **передаются в упорядоченном виде** на хранение в соответствующий государственный или специальный государственный архив по согласованию с уполномоченным органом», вследствие чего, экспертиза ценности документов, о которой идет речь в *пунктах 15и 16 Правил*, должна проводиться на этапе упорядочения документов **в организации.**

3) *Пункт 19 Правил*:

«В результате экспертизы ценности документов, **поступивших на хранение в неупорядоченном виде**, архив составляет описи постоянного хранения, описи **долговременного (свыше 10 лет) хранения**».

Норма, представленная в пункте 19 Правил, допускает поступление документов в государственные архивы **в неупорядоченном виде**, что **противоречит** требованиям подпункта 1-1 пункта 1 статьи 13 Закона: «Передача документов Национального архивного фонда в **упорядоченном виде** производится **за счет собственных средств юридических лиц**, передающих архивы, в соответствии с правилами документирования, управления документацией и использования систем электронного документооборота в государственных и негосударственных организациях, правилами приема, хранения, учета и использования документов Национального архивного фонда и других архивных документов ведомственными и частными архивами».

1. *Пункт 30 Правил*:

«Документы постоянного и **долговременного (свыше 10 лет)** хранения, поступившие в архив **в неупорядоченном виде** до составления описей …». То есть в данном пункте идет речь о поступление на хранение в госархивы документов долговременного (свыше 10 лет) хранения, что не предусмотрено **пунктом 4 статьи 8 Закона.** Кроме того, так же, как и в *пункте 19 Правилами* допускается поступление документов в госархивы в **неупорядоченном виде** (данное нарушение оговаривалось выше).

1. *Пункт 37 Правил*:

«Документы по личному составу ликвидированной организации независимо от формы собственности в случае отсутствия правопреемника или вышестоящей организации, принимаются на хранение в архив»

В данном пунктеотсутствует требование к документам: **«в упорядоченном виде»**, что противоречит **пункту 4 статьи 8 Закона:** «При ликвидации юридических лиц документы Национального архивного фонда и по личному составу **передаются в упорядоченном виде** на хранение в соответствующий государственный или специальный государственный архив по согласованию с уполномоченным органом».

6) Кроме противоречий в нормах Закона и требованиях Правил, имеются противоречия в формулировках Правил.

Вышеназванные **пункты 15;16;19 Правил** противоречат ***пункту 27 тех же Правил*:** «Архивные документы принимаются в архив **в упорядоченном виде** с НСА и страховыми копиями на особо ценные документы (при их наличии)».

1. *Подпункт 1 пункт 59 Правил:*

«При наличии нескольких правовых актов за **дату образования организации** принимается **дата наиболее раннего из них**». Данная норма противоречит *статье 2* Закона Республики Казахстан от 17 апреля 1995 года № 2198 «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.12.2017 г.) (далее - Закон о государственной регистрации), где сказано, что «Государственная регистрация юридических лиц и учетная регистрация филиалов и представительств осуществляется в целях **удостоверения факта создания,** перерегистрации*,* регистрации внесенных изменений и дополнений в учредительные документы, реорганизации и прекращения деятельности юридического лица…». Следовательно, **за дату образования** организации необходимо **принимать дату государственной регистрации** юридического лица и учетную регистрацию филиалов и представительств.

**Рекомендация:** Руководству госархива инициировать вопрос о приведении в соответствии вышеназванных коллизий, имеющихся в тексте Правил комплектования, учета и использования документов Национального архивного фонда и других архивных документов государственными и специальными государственными архивами, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 20.09.2018 г. № 576 нормам Закона Республики Казахстан от 22 декабря 1998 г. № 326-1 «О Национальном архивном фонде и архивах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.05.2018 г.).

***1.3 Отсутствие нормативно правовых актов, обеспечивающих соблюдение законодательства по передаче архивных документов на государственное хранение при ликвидации юридических лиц.***

*В статье 16* «Государственная регистрация прекращения деятельности юридического лица» Закона Республики Казахстан «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 25.12.2017 год) при ликвидации юридического лица **не предусмотрено требование о предоставлении** акта приема-передачи документов по личному составу в государственные архивы. Вследствие чего, недобросовестные руководители ликвидируемых организаций не принимают необходимых мер к сохранению и передаче на государственное хранение архивных документов. В связи с чем, имеются факты утери документов, что нарушает законные права и интересы граждан при подтверждении трудового стажа, заработной платы, обязательных пенсионных взносов и социальных отчислений и другихсведений социально-правового характера.

**Рекомендация:** Руководству госархива инициировать вопрос о внесении в пакет документов, предоставляемыхв регистрирующий орган при ликвидации организаций, акт приема-передачи документов по личному составу на государственное хранение.

***1.4 Отсутствие условий, регулирующих предотвращение коррупционных рисков в работе отдела комплектования и контроля за ведомственными архивами, связанной с работой в Восточно-Казахстанской областной экспертно-проверочной комиссии (далее–ЭПК) и экспертной комиссии госархива области (далее – ЭК).***

1) В соответствии с должностными обязанностями работники отдела комплектования оказывают консультативную и методическую помощь учреждениям, организациям по вопросам делопроизводства и архивоведения. За каждым работником закреплены определенные системы организаций-источников комплектования госархива области. Помимо того, все сотрудники отдела комплектования являются членами (экспертами) ЭПК. Описи дел постоянного, временного (свыше 10 лет) хранения и по личному составу рассматриваются на заседании ЭПК, в большинстве случаев, теми же лицами, которые в качестве кураторов оказывали методическую помощь при проведении научно-технической обработки и составлении описей работниками организации. В связи с ярко выраженной спецификой деятельности куратор в обязательном порядке назначается экспертом при рассмотрении результатов научно-технической обработки на заседании ЭПК.

Данные полномочия предусматривают возможность государственных органов, их должностных лиц действовать по своему усмотрению в зависимости от обстоятельств.

**Рекомендация:** Руководству госархива проводить правовой всеобуч для предотвращения потенциальных случаев коррупционного риска.

2) Все сотрудники отдела комплектования являются членами ЭК. На заседаниях ЭК рассматриваются номенклатуры дел, положения об экспертных комиссиях и ведомственных архивах организаций и другие вопросы, связанные с деятельностью архива. В процессе разработки работники делопроизводственных служб организаций предоставляют проекты документов на предварительное рассмотрение куратору. После устранения всех замечаний работы представляются на согласование ЭК. В связи с тем, что архивная работа имеет ярко выраженную специфику деятельности, данные документы рассматриваются на заседании ЭК, в большинстве случаев, теми же лицами, которые в качестве кураторов оказывали методическую помощь работниками организации.

Данные полномочия предусматривают возможность членам ЭК действовать по своему усмотрению в зависимости от обстоятельств.

**Рекомендация:** Руководству госархива проводить правовой всеобуч для предотвращения коррупционных правонарушений.

*1.5* ***Отсутствие нормативно правовых актов, оговаривающих возможность (недопустимость) осуществления предпринимательской деятельностью членами ЭПК.***

В случае, когда член или эксперт ЭПК является индивидуальным предпринимателем (ИП, ТОО и др.), существует потенциальный риск лоббирования интересов данного ИП, ТОО и др. при рассмотрении документов, результатов научно-технической обработки документов организации.

**Рекомендация:** Руководству госархива при внесении предложений в вышестоящий орган по включению в состав экспертно-проверочной комиссии членов или экспертов, не включать в состав комиссии лиц, имеющих ИП, ТОО для предотвращения потенциальных случаев коррупционного риска.

***1.6 Юридико-лингвистическая коррупциогенность***

В ходе антикоррупционного анализа нормативно правовых актов затрагивающих сферу деятельности государственных архивов были учтены такие факторы как:

- использование правотворческим органом терминов, понятий и формулировок, с неясными, неопределенными содержаниями, допускающими различные трактовки;

- неконкретные нормы, регулирующие вопросы юридической ответственности, с нечетким указанием условий, при которых субъект правоприменения правомочен использовать определенные решения. Такими словосочетаниями могут быть: *«в случае необходимости»; «ненадлежащим образом»; «в исключительных случаях», «в особых случаях»*;

- маркеры коррупционных факторов, которые указывают на потенциальную возможность наличия в них юридико-лингвистической неопределенности. К таким неопределенным единицам относится: *«либо», «не более», «не менее», «могут быть»*.

Так в ходе анализа было установлено юридико-лингвистическая неопределенность:

*- параграф 3 пункт 26:*

Внеплановый прием документов Национального архивного фонда, а также архивных документов, сроки временного хранения которых не истекли, осуществляется в случае ликвидации источника комплектования или в случае угрозы сохранности архивных документов (*в нормативной базе отсутствует перечень документов, подтверждающий угрозу сохранности документальных материалов в ведомственных архивах, а также наблюдаются вероятность корыстных целей со стороны юридических лиц, с целью освобождения площади ведомственного архива от архивных документов*).

*- глава 3 параграф 9 пункт 194:*

Выдача из архивохранилища подлинников особо ценных документов, в том числе, отнесенных к культурным ценностям, а также документов Национального архивного фонда, находящихся в неудовлетворительном физическом состоянии, осуществляется **в исключительных случаях** с письменного разрешения руководителя архива.

*- глава 3 параграф 9 пункт 202:*

Продление установленных сроков выдачи архивных документов допускается **в особых случаях** по письменному разрешению руководителя архива.

*- глава 4 параграф 1 пункт 236:*

Перенумерация архивных фондов производится **в исключительных случаях** на основании решения ЭПК архива или МИО, согласованного с уполномоченным органом.

**Рекомендация: Руководству госархива** инициировать в вышестоящий орган предложения о необходимости конкретизации пунктов Правил, имеющих такие формулировки как: *«в исключительных случаях», «в особых случаях»*.

* 1. ***Правовые пробелы и противоречия в нормативных правовых актах, регулирующих государственную услугу «Выдача архивных справок».***

Анализ Стандарта государственной услуги «Выдача архивных справок» (далее Стандарт) и Правил комплектования, хранения, учета и использования документов Национального архивного фонда и других архивных документов государственными и специальными государственными архивами, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 сентября 2018 года № 576 .

Так, согласно п.6 Стандарта результат оказания государственной услуги – **архивная справка** о подтверждении либо ответ оботсутствии сведений социально-правового характера по форме согласно приложению 6Правил.

Согласно п.434 Правил результатом оказания государственной услуги является «**Архивная справка, архивная выписка и архивная копия**».

В изменениях к Стандарту госуслуги, утвержденных 11 января 2018 года, имеется ссылка на Правила комплектования, хранения, учета и использования документов Национального архивного фонда и других архивных документов государственными и специальными государственными архивами, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 22 декабря 2014 года № 145, которые отменены Приказом и.о. Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 27 июля 2018 года №176.

**Рекомендация:** Руководству госархива инициировать вопрос о приведении в соответствии вышеназванных коллизий, имеющихся в тексте Стандарта государственной услуги «Выдача архивных справок» и Правил комплектования, учета и использования документов Национального архивного фонда и других архивных документов государственными и специальными государственными архивами, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 20.09.2018 г. № 576.

**II По второму направлению – выявление коррупционных рисков в организационно-управленческой деятельности государственного архива**

1. ***Управление персоналом, в том числе сменяемость кадров***

Штатная численность КГУ «Государственный архив» управления культуры, архивов и документации Восточно-Казахстанской области и его филиалов по состоянию на 30.11.2018 год составляет 196,5 единиц, из них государственный архив 60 единиц, Усть-Каменогорский филиал по личному составу 37 единиц, Зыряновский филиал 34 единиц, Аягозский филиал 14 единиц, Зайсанский филиал 14,5 единиц, Риддерский филиал 22 единицы, Жарминский филиал 15 единиц. В штате госархива: директор госархива-1; заместитель директора госархива -1; главный хранитель фондов госархива -1; главный бухгалтер-1; инспектор по кадрам - 1; руководителей отделов госархива – 5; архивисты госархива - 36.

Из общего количества сотрудников госархива и его филиалов в 2018 году: принято на работу - 34; уволено (по собственному желанию) - 40.

Имеется вакансия директора в Усть-Каменогорском филиале по личному составу, в остальных филиалах госархива вакансий нет.

В госархиве имеются следующие вакансии: дворник – 2 ед., комендант, дневной сторож-1 ед., техник по обслуживанию здания -1ед.

Существует проблема с текучестью рабочих кадров. Эта проблема возникает, по большей мере из-за низкой оплаты труда специалистов. Материальная заинтересованность руководящего звена также отсутствует. Поэтому для повышения статуса архивного работника необходимо поднять заработную плату архивистам, так как на данный момент она является низкой.

Также из-за низкой заработной платы в госархиве и его филиалах большая текучесть кадров обслуживающего персонала (дворники, дневные сторожа, ночные сторожа, техники по обслуживанию зданий, комендант) их заработная плата составляет 30-35 тыс. тенге.

Прием на работу специалистов гражданских служащих государственного архива проходит в форме собеседования в присутствии инспектора по кадрам и руководителя отдела, в котором имеется вакансия.

***2) Оказание государственных услуг***

Государственным архивом оказывается 1 вид государственной услуги «Выдача архивных справок».

(*Стандарт государственной услуги «Выдача архивных справок» утвержден приказом Министра культуры и спорта РК от 17 апреля 2015 года №138)*

***2.1 Прямой контакт услугодателя с услугополучателями в процессе оказания государственной услуги может способствовать коррупции***

В ходе изучения Стандарта государственной услуги «Выдача архивных справок» осуществляемой государственным архивом Восточно-Казахстанской области был установлен прямой контакт услугодателя с услугополучателем.

Так в соответствии с п.п.1) п.3 Стандарта государственной услуги «Выдача архивных справок», государственная услуга оказывается республиканским государственным учреждением «Национальный архив Республики Казахстан», центральными государственными архивами, государственными архивами областей, городов, районов и их филиалами, прием заявления и выдача результата государственной услуги осуществляется через канцелярию услугодателя.

Для получения государственной услуги, услугополучатель имеет возможность выбора подачи заявления через: канцелярию **услугодателя,** НАО «Государственная корпорация «Правительство для граждан», веб-портал «электронного правительства».

При подаче заявления через услугодателя имеется прямой контакт услугополучателя с услугодателем, что влечет за собой коррупционный риск в виде предоставления неправомерного предпочтения при оказании госуслуги.

**Рекомендации:** 1) Руководству госархива инициировать предложение перед вышестоящим органом об исключении п.п.1) п.3 Стандарта, а также о полном переводе оказания государственных услуг через Государственную корпорацию «Правительство для граждан» либо через веб-портал электронного правительства;

2) В рамках правового всеобуча довести до сотрудников, занимающихся исполнением социально-правовых запросов граждан и юридических лиц, требования по неукоснительному соблюдению антикоррупционного законодательства.

***3. Правовые пробелы и противоречия в нормативных правовых актах, регулирующих процедуру аттестации работников госархива.***

Анализ деятельности госархива касательно проведения аттестации работников выявил наличие правовых пробелов и противоречий, что может способствовать коррупционным проявлениям.

Согласно пункту №24 Правил проведения аттестации гражданских служащих государственных архивных учреждений РК от 25.12.2015г №411 в состав аттестационной комиссии входят работники госархива, представитель работников организации в лице председателя профсоюзного комитета. Тесты на аттестацию разрабатываются председателем аттестационной комиссии и включают в себя 60 вопросов. Аттестация проводится в два этапа: 1 этап тестирование, 2 этап собеседование.

**Рекомендация:** Включить в состав аттестационной комиссии работников управления, разработанные тесты согласовывать с управлением.

**Заместитель директора КГУ**

**«Государственный архив»**

**управления культуры, архивов**

**и документации Восточно-**

**Казахстанской области Е.Костина**

**Главный хранитель фондов КГУ**

**«Государственный архив» УКАиД ВКО А.Баелова**

**Руководитель отдела НСА, публикации**

**и научного использования документов**

**КГУ «Государственный архив» УКАиД ВКО Т.Шустова**

**Руководитель отдела комплектования**

**и контроля за ведомственными архивами**

**КГУ «Государственный архив» УКАиД ВКО Л.Лебедева**

**Главный бухгалтер КГУ**

**«Государственный архив» УКАиД ВКО С.Жумагулова**

**Руководитель отдела планирования**

**и мониторинга управления культуры,**

**архивов и документации Восточно-**

**Казахстанской области Г.Жунусова**

**Юрист управления культуры,**

**архивов и документации Восточно-**

**Казахстанской области А.Карагызов**

**Журналист А.Бибулова**

**Согласовано**

**Главный специалист управления**

**профилактики коррупции**

**Департамента Агентства**

**Республики Казахстан по**

**делам государственной службы**

**и противодействию коррупции по**

**Восточно-Казахстанской области Д.Саримов**

**С аналитической справкой ознакомлен:**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*(Ф.И.О., должность, подпись, дата)*