

## **Проблемы исполнения запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, на основании действующих административных регламентов**

Приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 23.10.2007 № 1295 был утвержден «Административный регламент Федерального архивного агентства по предоставлению государственной услуги «Организация исполнения поступивших из-за рубежа запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод». Приказ был зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 07.12.2007 и вступил в силу 25.01.2008. Регламентом был установлен новый порядок исполнения запросов, который исключил ранее действовавшую процедуру переоформления государственным архивом архивных справок, подготовленных как муниципальными архивами, так и различными организациями.

Учитывая активную позицию нашего региона в вопросах проведения административной реформы, в том числе по разработке административных регламентов предоставления государственных услуг, управление государственной архивной службы Новосибирской области разработало регламент по организации исполнения запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, а также оформление в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства, который был утвержден постановлением Губернатора Новосибирской области от 27.02.2008 № 65. Так как разрабатываемый на уровне отдельного субъекта регламент не может противоречить нормам, установленным в федеральном регламенте, в нашем административном регламенте были сохранены уже закрепленные процедуры исполнения запросов и проставления апостиля.

Из разъяснений, полученных в марте 2008 года от Росархива о применении норм административного регламента, следовало:

- во-первых, что муниципальные архивы, действующие на территории области, являются структурными подразделениями органов местного самоуправления (администраций районов и городских округов) и не могут рассматриваться как архивы, подведомственные управлению государственной архивной службы Новосибирской области, поэтому на них распространяется пункт 36 федерального регламента о проставлении апостиля в Управлении Министерства юстиции по Новосибирской области.

- во-вторых, в соответствии с пунктом 5 регламента Росрегистрации, муниципальные архивы, как структурные подразделения органов местного самоуправления, представляют в органы Росрегистрации подлинные архивные справки, архивные выписки и архивные копии без нотариального удостоверения и в соответствии с пунктом 10 освобождены от уплаты государственной пошлины за проставление апостиля. Эта информация была доведена до вас управлением.

Что же оказалось в реальной действительности?

При обращении в орган Росрегистрации (Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Новосибирской области) муниципальные архивы (за исключением муниципального учреждения г. Новосибирска «Новосибирский городской архив», так как имеет другой статус) получали отказ в приеме подлинных архивных справок, архивных выписок и архивных копий без нотариального удостоверения и от них требовали уплаты государственной пошлины за проставление апостиля, мотивируя это тем, что орган местного самоуправления при выдаче архивной справки выступает в качестве уполномоченного органа по запросу иностранного гражданина, поэтому он не может быть освобожден от уплаты государственной пошлины на основании пп. 10 п. 1 ст. 333.35 Налогового кодекса Российской Федерации.

Попытки управления решить вопрос с руководителями отдела по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата и государственной регистрации записи актов гражданского состояния Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Новосибирской области не привели к положительному результату. Руководство этого отдела ссылалось на отсутствие разъяснений Росрегистрации о бесплатном проставлении апостиля на данных видах документов.

Кроме того, направление подготовленных муниципальными архивами документов осложнялось тем, что согласно административному регламенту Росрегистрации исполняемая ими государственная функция по проставлению апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за границу, предусматривает подачу заявления с предъявлением официального документа, то есть носит заявительный характер, в связи с этим не принимались документы, отправленные по почте.

В бюджетах органов местного самоуправления (администраций районов и городских округов) не запланированы и не планируются бюджетные средства на оплату услуг нотариуса, государственной пошлины за проставление апостиля, тем более на оплату командировочных расходов, проезда и проживания для передачи и получения документов в Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Новосибирской области. Попытки муниципальных архивов обратиться к заявителям с просьбой поручить выполнение необходимых операций (передача и получение документов в территориальном органе Росрегистрации) родственникам или знакомым, проживающим на территории Новосибирской области, не приводили к положительному результату, а лишь вызывали повторные обращения.

К сожалению, это еще не все проблемы, которые существуют при исполнении консульских запросов. В 2009 году в государственное бюджетное учреждение Новосибирской области «Государственный архив Новосибирской области» поступило 34 запроса, 19 запросов были исполнены по документам областного архива (8 с положительным результатом, 11 с отрицательным), по 1 запросу направлено письмо о предоставлении дополнительных сведений. Исполнение еще 14 запросов возможно было осуществить только по документам муниципальных архивов и других организаций, и если с муниципальными архивами практически не возникает проблем по подготовке архивных справок, я

не говорю про апостилирование, то со сторонними организациями их достаточно. Совместно с запросом заявителя в адрес организации направляется разъяснение о порядке исполнения такого запроса и направления исполненной справки в орган Росрегистрации для проставления апостиля. Не можем не сказать о том, что еще не исключены случаи, когда направленные в адрес организаций пересылы остаются без ответа, например, в текущем году в адрес управления повторно приходили запросы из Федерального архивного агентства, на которые не ответили именно организации. По сравнению с 2008 годом ситуация в отношении апостилирования подготовленных архивных справок несколько улучшилась. Если в 2008 году неоднократные попытки обращения к преимущественному большинству организаций-исполнителей (повторное направление запросов, переговоры по телефону) не приводили к положительному результату, исполнители не осуществляли необходимую процедуру, то прошедший год показал, что практически все организации с пониманием относятся к необходимости проставления апостиля, но речь идет о городе Новосибирске. Ситуация в районах и городских округах по исполнению консульских запросов остается крайне сложной.

Подводя итог вышесказанному можно констатировать, что исполнение запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства практически приостановлено, за исключением случаев проставления управлением апостиля на архивные справки, исполненные только по документам государственного бюджетного учреждения Новосибирской области «Государственный архив Новосибирской области», а так же справок, не требующих проставления апостиля. За 2009 год управлением было заверено апостилем всего 5 справок.

Решение обозначенных проблем возможно только на федеральном уровне. Первый путь – согласование с Росрегистрацией существующих противоречий, второй – внесение изменений в действующий федеральный административный регламент или разработка нового административного регламента.

Управление еще в декабре 2008 года инициировало письмо в адрес Федерального архивного агентства, в котором изложило все проблемы применения административного регламента. В полученном от Росархива ответе сообщалось, что они обращались в Министерство юстиции Российской Федерации, в ответном письме Федеральная регистрационная служба полностью оправдывала действия своих территориальных органов. Обращение Росархива в Генеральную прокуратуру Российской Федерации по неправомерным действиям Росрегистрации, осталось без должного внимания. В этих условиях Росархив совместно с Минфином России подготовили предложения о внесении изменений в главу 25 «Государственная пошлина» Налогового кодекса Российской Федерации, в части освобождения от уплаты государственной пошлины за проставление апостиля всех физических лиц, проживающих за рубежом. Как долго рассматриваются законопроекты Вы знаете.

Думаю, что обращения не только нашего региона, но и многих других, практически полная приостановка исполнения консульских запросов, связанных с проставлением апостиля, а также безрезультатные попытки решить вопросы с

Росрегистрацией и внести изменения в Налоговый кодекс, побудили Федеральное архивное агентство разработать новый административный регламент.

Проект федерального регламента был разработан Росархивом в первом полугодии 2009 года. В наше управление он был направлен на рецензирование в июне, считаем, что это было сделано не случайно, так как именно мы неоднократно обращались в Федеральное архивное агентство по проблемам реализации действующего административного регламента. Наши замечания к новому проекту были направлены в Федеральное архивное агентство. Конечно же, Москва ожидала положительного заключения на свой проект, чего мы не сделали, учитывая накопленный отрицательный опыт при реализации действующего административного регламента. К сожалению, следует отметить, что Росархив не прислушался к высказанным нами замечаниям, так как слишком хлопотно дорабатывать уже подготовленный документ.

Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 894 был утвержден Административный регламент Федерального архивного агентства по предоставлению государственной услуги «Организация исполнения запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформления в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства». Приказ был зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 12.02.2010 № 16397, опубликован в «Российской газете» 26.02.2010 № 40 и вступил в законную силу с 09.03.2010 года.

Не буду Вам рассказывать все положительные и отрицательные моменты нового регламента, отмечу лишь отдельные. В новой редакции включен пункт об уведомлении Росархивом и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области архивного дела соответствующих органов и организаций о запросах, архивные справки, архивные выписки и архивные копии по которым требуют проставления апостиля, при направлении к ним запросов на исполнение (п. 43). Именно по этой позиции постоянно возникали вопросы, требует ли подготовленный документ апостилирования или нет, поэтому включение такого уведомления, считаем разумным и своевременным.

Самым существенным изменением, на наш взгляд, изменившим процедуру проставления апостиля на архивных справках, архивных выписках и архивных копиях, является расширение полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области архивного дела. В административном регламенте закреплена норма, по которой управление государственной архивной службы будет проставлять апостиль на архивных справках, архивных выписках и архивных копиях, подготовленных государственными, муниципальными архивами, и иными органами и организациями, расположенными на территории Новосибирской области (кроме тех, кому такое право предоставлено нормативными правовыми актами). Обращаю Ваше внимание, что на подготовленные Вами, то есть муниципальными архивами, и иными органами и организациями документы.

Кому же предоставлено право проставлять апостиль, кроме Росархива и уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области архивного дела. Согласно ноте Посольству Королевства Нидерландов в Российской Федерации – Генеральная прокуратура Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная регистрационная служба (Росрегистрация) и ее территориальные органы в субъектах Российской Федерации, органы записи актов гражданского состояния органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. Все органы и организации, подчиненные вышеназванным структурам, направляют подготовленные документы для проставления апостиля по подведомственности.

Что необходимо будет сделать органам и организациям для того, чтобы управление поставило апостиль на подготовленные ими архивные справки, архивные выписки и архивные копии. Им нужно будет письменно обратиться в управление при этом вместе с подготовленными документами представить образец подписи, с подтверждением полномочий на право подписи конкретного должностного лица, а также образец печати. Государственные и муниципальные архивы освобождены от этой процедуры, в том числе и муниципальное учреждение г. Новосибирска «Новосибирский городской архив», так как в соответствии с ст. 3 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» муниципальный архив – структурное подразделение органа местного самоуправления муниципального района, городского округа или муниципальное учреждение, создаваемое этим органом, которые осуществляют хранение, комплектование, учет и использование документов Архивного фонда Российской Федерации, а также других архивных документов.

Фактически Ваши проблемы с подготовкой ответов на консульские запросы будут устранены, а вот у управления государственной архивной службы они наоборот возникнут.

На сегодняшний день отсутствует нормативный документ на основании которого уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации наделен полномочиями по проверке подлинности подписей и печатей органов и организаций, расположенных на территории субъекта Российской Федерации. В регламенте не прописан механизм заверения образцов подписей и печатей органов и организаций. Отсутствует указание на конкретный орган, который будет подтверждать полномочия на право подписи конкретных должностных лиц. Тут нам, безусловно, потребуется помощь с Вашей стороны. Зная практически все органы и организации, расположенные на территории района или городского округа, Вы можете на месте проверить полномочия конкретного должностного лица, подлинность подписи и печати.

Кроме того, в новом административном регламенте, отсутствует механизм контроля за органами и организациями, в которые направлен запрос заявителя. Не прописана схема (алгоритм), каким образом поступать при отсутствии обратной связи и игнорировании направленного запроса. Органы и организации, расположенные на территории любого субъекта Российской Федерации не

подчиняются уполномоченному органу исполнительной власти этого субъекта в области архивного дела.

Отсутствие такого механизма во вступившем в законную силу регламенте не позволит включить при разработке субъектовых регламентов, какие либо формы контроля за исполнением органами и организациями запросов данной категории. Отсутствие такой нормы на федеральном уровне, повлечет признание включенных в субъектовый регламент контрольных норм неправомерным и превышающим полномочия и как следствие, будет расцениваться как коррупциогенная норма. К сожалению, мы имеем такой опыт, когда при согласовании разработанных нами административных регламентов с различными правовыми отделами государственно-правового департамента администрации Новосибирской области, Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Новосибирской области и Прокуратуры Новосибирской области получали отрицательные заключения или заключения на устранение выявленных нарушений и замечаний.

О чем бы еще хотелось сказать, завершая мое выступление, в плане работы Федерального архивного агентства на 2010 год предусмотрена разработка во 2 полугодии проекта методических рекомендаций по организации работы уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области архивного дела по проставлению апостиля на архивные справки социально-правового характера, подготовленные государственными, муниципальными и ведомственными архивами. Надеюсь, что именно в этих методических рекомендациях будут даны разъяснения по спорным моментам.

Нам всем предстоит работа по новому административному регламенту, несмотря на имеющиеся в нем недоработки.

Хочу еще раз обратить Ваше внимание на следующие моменты:

1. Из официального письма Федерального архивного агентства от 15.12.2009 следует, что МИД России подтвердил, что проставление апостиля на официальных документах, направляемых в государства указанные в приложении № 2 к информационному письму Росархива от 03.02.2003, на данный момент не требуется. Руководствуйтесь этим приложением в своей работе. Копии декабрьского письма и приложения № 2 к письму 2003 года мы для Вас сделали. Полностью письмо 2003 года мы не стали копировать, чтобы не вводить Вас в заблуждение, так как список государств, указанных в приложении № 1 существенно изменился. В письмах, отправляемых управлением или государственным архивом, мы будем уведомлять Вас о необходимости проставления апостиля, но Вы, безусловно, понимаете, что запросы могут прийти к Вам, минуя управление и государственный архив.

2. Архивная справка, архивная выписка и архивная копия, предназначенные для направления в государства – участники Содружества независимых государств, включая ответы об отсутствии запрашиваемых сведений, высылаются по почте простыми письмами непосредственно в адрес заявителей (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Республика

Таджикистан, Туркменистан, Украина, Узбекская Республика. Ранее в СНГ входила Грузия.

3. Архивная справка, архивная выписка и архивная копия, предназначенные для направления в государства, не являющиеся участниками СНГ, то есть все остальные государства, включая ответы об отсутствии запрашиваемых сведений, вместе с запросами (анкетами, личными заявлениями и т.п.) направляются в МИД России (Консульский департамент, 119200, г. Москва, 1-ый Неопалимовский переулок, д. 12). Обращаю Ваше внимание, речь идет о неапостилированных документах.

4. После проставления управлением апостиля, именно мы будем отправлять архивную справку, архивную выписку или архивную копию в МИД России.

Самое главное, если Вы в чем то сомневаетесь, то позвоните мне, мы решим с Вами все вопросы. Звонить своим кураторам не нужно, так как они не занимаются этим направлением, возможно взаимодействие с Ириной Владимировной Зориной, начальником отдела документально-справочного обслуживания государственного архива, если запрос поступил от них и Вам что-то непонятно. Главное, чтобы мы не допустили с Вами каких-либо неправомерных отказов гражданам или задержек в исполнении поступившего запроса.

Заместитель начальника управления

Е.В.Ивановская