

Комитет по делам ЗАГС и архивов Правительства Хабаровского края

Краевое государственное бюджетное учреждение
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АРХИВ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ»

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
"ПРОВЕДЕНИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ ЦЕННОСТИ
ПЕРЕПИСКИ И ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН
СО СРОКОМ ХРАНЕНИЯ "5 ЛЕТ ЭПК" В ОРГАНИЗАЦИЯХ"**

СОГЛАСОВАНО

Протокол НЭМС краевого
государственного бюджетного
учреждения «Государственный
архив Хабаровского края»

от 15.03.2019 № 3

СОГЛАСОВАНО

Протокол ЭПМК комитета
по делам ЗАГС и архивов
Правительства Хабаровского
края

от 29.03.2019 № 3

Содержание

Введение	3
1. Общие положения	4
2. Экспертиза ценности переписки	6
3. Экспертиза ценности обращений граждан (предложения, заявления, жалобы) личного характера; документы (справки, сведения, переписка) по их рассмотрению	12
Список использованных источников	19

Введение

В деятельности каждой организации, в том числе в органах власти различных уровней (федеральных, субъекта Российской Федерации, муниципальных) образуются документы постоянного и временного сроков хранения. Сроки хранения отдельных видов документов временного хранения в типовых¹ и ведомственных перечнях документов (далее – перечень, перечни документов) проставлена отметка "ЭПК", которая означает, что часть документов дела может быть отнесена к сроку хранения "постоянно"². Это документы, которые содержат ценную информацию о политической, научной или культурной жизни общества, развитии государства, работе государственного аппарата, деятельности органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления и т.п. и могут служить источниками для изучения различных областей государственной и общественной жизни, что определяет необходимость их постоянного хранения в государственных (муниципальных) архивах Российской Федерации, т.е. документы, формирующие Архивный фонд Российской Федерации³.

К числу таких документов относится значительная часть переписки и личные⁴ обращения граждан. Документы постоянного хранения, находящиеся в делах временного срока хранения с отметкой "ЭПК", выявляются в результате экспертизы ценности путём полистного просмотра.

С целью оказания методической помощи работникам организаций в проведении экспертизы ценности переписки и обращений граждан Государственным архивом Хабаровского края подготовлены Методические рекомендации "Проведение экспертизы ценности переписки и обращений граждан со сроком хранения "5 лет ЭПК" в организациях» (далее – рекомендации). Рекомендации могут быть использованы также работниками государственных и муниципальных архивов – кураторами организаций - источников комплектования архива.

Рекомендации включают введение, общие положения, в которых поясняется, что такое экспертиза ценности документов, излагается порядок её проведения в соответствии с нормативными документами⁵. В основных разделах даются рекомендации по проведению экспертизы ценности переписки и обращений граждан со сроком хранения "5 лет ЭПК", содержатся критерии отбора документов на постоянное хранение, приводятся примеры проведения экспертизы ценности на разных этапах работы с документами, учтены особенности проведения экспертизы

¹ Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утв. приказом Министерства культуры Российской Федерации от 25.08.2010 № 558 (ТУ); Перечень типовых архивных документов, образующихся в научно-технической и производственной деятельности организаций, с указанием сроков хранения, утв. приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 31.07.2007 № 1182 (ТУ-П).

² Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях, утв. приказом Министерства культуры Российской Федерации от 31.03.2015 № 526 (далее – Правила 2015 г.). П. 4.11.

³ Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации». Пункт 8 статьи 3.

⁴ Пункт "б" статьи 183 ТУ.

⁵ Правила 2015 г.

ценности при ведении переписки в системе электронного документооборота (СЭД) и обращениями граждан, поступившими по информационно-коммуникационным каналам связи.

Рекомендации созданы в результате переработки аналогичного пособия, разработанного управлением по делам архивов Правительства Хабаровского края в 2003 году, в связи с появлением новых законодательных и нормативных правовых актов в области архивного дела, информации и документационного обеспечения управления, а также использованием в организациях электронного документооборота. При создании Методических рекомендаций были учтены требования следующих нормативных документов: Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации"; Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; Правил организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях, утверждённых приказом Министерства культуры Российской Федерации от 31.03.2015 № 526 (далее – Правила 2015 г.); Методических рекомендаций по применению Правил 2015 г., разработанных ВНИИДАД в соответствии с государственным контрактом от 30.11.2015 № 073 по заказу Федерального архивного агентства; Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утверждённого приказом Министерства культуры Российской Федерации от 25.08.2010 № 558; Примерной инструкции по делопроизводству в государственных организациях, утверждённой приказом Росархива от 11.04.2018 № 44.

При разработке Методических рекомендаций использован опыт проведения экспертизы ценности переписки и обращений граждан в отдельных организациях – источниках комплектования Государственного архива Хабаровского края.

1. Общие положения

1.1. Экспертиза ценности документов – изучение документов на основании критериев их ценности в целях определения сроков хранения документов и отбора их для включения в состав Архивного фонда Российской Федерации¹.

Экспертизе ценности подлежат все документы организации независимо от видов носителей и способов записи.

До проведения экспертизы ценности уничтожение документов запрещается².

Экспертиза ценности документов проводится на основе: действующего законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области архивного дела, информации и документаци-

¹ Федеральный закон от 22.10.2004 № 25-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации". Пункт 16 статьи 3.

² Правила 2015 г. П. 4.5 – 4.13.

онного обеспечения управления;

перечней документов с указанием сроков их хранения, типовых и примерных номенклатур дел¹.

1.2. Для организации и проведения экспертизы ценности документов в организациях создается постоянно действующая экспертная комиссия (ЭК)².

ЭК создается приказом организации, действует на основании положения³, утверждаемого руководителем организации либо правовым актом, и является совещательным органом при нем.

Экспертиза ценности документов проводится в структурных подразделениях организации ежегодно сотрудниками подразделений при методической помощи службы делопроизводства (сотрудника, ответственного за делопроизводство) и архива организации. Результаты экспертизы ценности (номенклатуры дел, описи дел, акты о выделении к уничтожению документов, не подлежащих хранению) согласовываются с ЭК организации.

Если в организации структурные подразделения отсутствуют, экспертиза ценности проводится членами ЭК организации.

1.2.1. Экспертиза ценности документов в организации проводится⁴:

в делопроизводстве – при составлении номенклатуры дел организации, в процессе формирования дел и при подготовке дел к передаче в архив организации;

в архиве организации – в процессе подготовки дел к передаче на постоянное хранение в государственный (муниципальный архив).

1.2.2. Экспертиза ценности электронных документов проводится в порядке, установленном для проведения экспертизы ценности документов на бумажном носителе. При проведении экспертизы ценности электронных документов дополнительно учитывается⁵:

– подлинность электронного документа, наличие электронной подписи и положительного результата ее проверки;

– возможность воспроизведения и обработки информации электронных документов без использования оригинального программного обеспечения;

– возможность обеспечения временного (свыше 10 лет) хранения, проведения технологических миграций⁶ электронных документов.

1.3. При проведении экспертизы ценности документов осуществляется отбор документов постоянного и временных (свыше 10 лет) сроков хранения

¹Примерные номенклатуры дел разрабатываются государственным архивом Хабаровского края для организаций различных отраслей.

² В организациях, имеющих сложную структуру и/или подведомственные организации, создаются центральные экспертные комиссии (далее – ЦЭК).

³ Примерное положение об экспертной комиссии организации, утв. приказом Росархива от 11.04.2018 № 43.

⁴ Правила 2015 г. П. 4.10.

⁵ Методические рекомендации по применению Правил организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях (М., 2016). Раздел 1.1.

⁶ Миграция цифровой информации – процесс периодического переноса цифровых материалов с одной аппаратно-программной конфигурации на другую, или с одного поколения компьютерных технологий на следующее (перевод в другой формат, из одной операционной системы в другую, с одного языка программирования на другой и пр.) с сохранением всех исходных функциональных характеристик, обеспечивающий долговременный доступ к цифровым объектам независимо от смены технологий // Методические рекомендации по электронному копированию архивных документов и управлению полученным информационным массивом / Ю.Ю. Юмашева. – М.: ВНИИДАД, 2012. – 125 с.

для передачи в архив организации; отбор документов временных (до 10 лет включительно) сроков хранения и с пометками "До минования надобности", "До замены новыми", подлежащих дальнейшему хранению в структурных подразделениях; выделение к уничтожению дел за предыдущие годы, сроки хранения которых истекли.

Дела с отметкой "ЭПК" подвергаются полистному просмотру в целях определения и выделения из их состава документов, подлежащих постоянному хранению.

Отбор документов (в том числе электронных) на постоянное хранение проводится на основании перечней документов и номенклатуры дел организации.

1.4. При проведении экспертизы ценности документов дело с отметкой "ЭПК" просматривается полностью. Из него выделяются документы постоянного хранения, присоединяются к однородным документам или оформляются в самостоятельные дела, которые включаются в опись дел постоянного хранения. Оставшиеся документы временного хранения хранятся в соответствии с номенклатурой дел.

2. Экспертиза ценности переписки

2.1. В документационном обеспечении деятельности органов власти и органов местного самоуправления выделяется группа документов, называемая "переписка", в том числе переписка с федеральными органами власти. Аналогичная по значимости переписка образуется и в других организациях.

Обособление данной группы переписки вызывается важностью поднимаемых в них вопросов. Это документы, направляемые в вышестоящие организации при планировании деятельности отраслей, согласовании или утверждении документов, поручения и информации о ходе и результатах их исполнения и др.

Эта категория документов в наиболее универсальной, многосторонней и обобщающей форме отражает важнейшие события, явления и проблемы и их решения в самых различных сферах жизни общества – государственного управления, экономики, научно-технического прогресса, культуры, социальных вопросов. Срок хранения таких видов переписки в соответствии с действующими перечнями документов – "5 лет ЭПК", например:

- *Переписка с государственными органами Российской Федерации, государственными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по основным (профильным) направлениям деятельности (ст. 32 ТУ);*

- *Переписка о передаче зданий, помещений предприятия в государственную, муниципальную собственность (ст. 787 ТУ);*

- *Переписка о награждении работников, присвоении почетных званий, присуждении премий (ст. 742 ТУ);*

- *Переписка о выявлении причин пожаров (ст. 873 ТУ);*

- *Переписка о разработке отдельных научных проблем и тем (ст. 46 ТУ-II);*

- *Переписка о внедрении передовой технологии производства (ст. 187 ТУ-II);*

- *Переписка об охране памятников архитектуры, истории и культуры (ст. 542 ТУ-II) и др.*

2.2. При экспертизе ценности дел с перепиской необходимо руководствоваться следующими критериями:

2.2.1. Постоянному сроку хранения подлежат инициативные документы, направленные в органы государственной власти, органы местного самоуправления.

2.2.2. На постоянное хранение отбираются документы, содержание которых отражает ход решения крупных, государственных вопросов, имеющих общегосударственное значение, касающихся развития региона, городов, районов края, важных проблем.

Например, из переписки могут быть выделены в самостоятельное дело *"Документы (информации, анализы и прогнозы, справки) о социально-экономической ситуации в Хабаровском крае, направляемые в федеральные органы власти"*.

2.2.3. На постоянное хранение необходимо оставлять ту часть переписки за подписью руководства организации, которая содержит вопросы, не освещенные или недостаточно освещенные в других документах.

Например, могут быть выделены в самостоятельное дело *"Справки об итогах проведения коллегий при главах администраций городов и районов"*, присланные в управление по вопросам государственной службы и кадров Губернатора и Правительства края для обобщения. По этой же причине отбираются на постоянное хранение следующие дела:

"Переписка с управлением промышленной политики и связи администрации города Хабаровска по вопросам работы промышленных предприятий города" (или – "Информации, справки управления промышленной политики и связи администрации города Хабаровска по вопросам работы промышленных предприятий города");

"Переписка по вопросам работы железнодорожного, автомобильного, воздушного транспорта и связи";

"Переписка по вопросам работы местной, легкой, лесной, деревообрабатывающей промышленности" и т.д.

2.2.4. Документы, содержание которых имеет оперативный и справочный характер, на постоянное хранение, как правило, не отбираются.

Однако, в современный период, отличающийся высокой уплотненностью событий и изменений каждого дня, представляется возможным увеличить объем документов, отбираемых на постоянное хранение, за счёт отдельных документов, созданные в сфере органов государственной власти и местного

самоуправления, содержание которых носит вспомогательный, второстепенный характер, например:

"Документы (информации, заключение, переписка) Законодательной Думы Хабаровского края о расходовании средств из краевого бюджета и об эффективности использования имущества";

"Документы (информации, справки, переписка и др.) о работе с энергетическими, нефтяными и газовыми компаниями по вопросам проектирования и строительства".

Подобные документы в данный период представляют интерес и имеют большое значение для исследователей.

2.2.5. На постоянное хранение отбираются подлинники документов, также принимаются на хранение правильно оформленные копии документов (визовые экземпляры¹): документы должны иметь номер, дату, подлинную подпись, визы, т.к. отсутствие этих реквизитов снижает достоверность, а значит и ценность этих документов как исторического источника при дальнейшем использовании.

2.2.6. Сводные доклады, отчеты, справки включают обобщённое содержание других документов, которые могут отбираться на хранение в виде приложений к основным документам (т.е. к сводным докладам, отчетам и т.п.), чем значительно повышают научную ценность документа, например:

"Сводная информация об итогах работы органов защиты прав потребителей Хабаровского края и документы к ней".

2.3. Экспертиза ценности переписки при составлении номенклатуры дел организации проводится следующим образом: в соответствующие её разделы включают заголовки дел с перепиской по наиболее важным вопросам работы организации с указанием для них срока хранения "постоянно". Дела с перепиской по оперативным вопросам деятельности организации включаются в номенклатуру дел с указанием временного срока хранения (например, 5 лет, без отметки "ЭПК"). Суть экспертизы ценности на этом этапе состоит в том, чтобы предельно конкретизировать заголовки дел с перепиской и определить срок их хранения.

Например, на основе заголовка перечня "Переписка с государственными органами Российской Федерации, государственными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по основным (профильным) направлениям деятельности" (5 лет ЭПК, ст. 32 ТУ) в номенклатуры дел соответствующих органов власти Хабаровского края (Правительства края, министерств, комитетов и управлений) могут быть

¹ Визовой экземпляр – копия письма, которая после подписания подлинника и его регистрации помещается в дело организации - автора письма // Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях, утв. приказом Росархива от 11.04.2018 № 44. П. 4.7

включены дела со сроком хранения "постоянно", например:

"Переписка с федеральными органами исполнительной власти по вопросам развития Хабаровского края";

"Переписка с Правительством Российской Федерации по вопросам реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» на территории Хабаровского края на годы";

"Переписка с Правительством Российской Федерации по вопросам реализации государственной программы Хабаровского края "Развитие жилищного строительства в Хабаровском крае на годы";

"Переписка с государственными органами субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти Хабаровского края, органами местного самоуправления по вопросам природопользования, охраны окружающей среды";

"Переписка с федеральными органами власти по вопросам реализации мероприятий долгосрочного плана комплексного социально-экономического развития г. Комсомольска-на-Амуре";

"Переписка с федеральными органами власти о реализации мероприятий по строительству автомобильной дороги "Обход г. Хабаровска, км 13 – км 42";

"Переписка с Правительством Хабаровского края, министерством экономического развития Хабаровского края по вопросам реализации программы Хабаровского края "Повышение мобильности трудовых ресурсов";

"Переписка с Министерством экономического развития Российской Федерации о социально-экономическом развитии моногородов в Хабаровском крае";

"Переписка о внешнеэкономическом сотрудничестве Хабаровского края со странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР)";

"Переписка с органами местного самоуправления о содействии развитию институтов и инициатив гражданского общества в Хабаровском крае";

"Переписка с органами местного самоуправления о развитии молодежной политики в Хабаровском крае";

"Переписка с администрациями муниципальных образований по вопросам

развития территорий Хабаровского края" и др.

2.3.1. Учитывая, что в переписке, как правило, откладываются доклады, отчёты, аналитические справки и информации и др. подобные документы, представляемые в соответствующие органы власти, в номенклатуру дел следует включить конкретные заголовки дел с такими документами с указанием постоянного срока хранения, чтобы исключить их формирование вместе с перепиской оперативного характера, например:

"Итоговые информации о формировании объективного общественного мнения о деятельности Правительства края";

"Итоговые информации об обеспечении общественной безопасности и противодействии преступности в Хабаровском крае"

или *"Анализ обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Хабаровском крае";*

"Итоговые информации по формированию квот на привлечение и использование иностранной рабочей силы на территории Хабаровского края" и др.

При внесении подобных заголовков дел в номенклатуру дел в качестве основания постоянного срока хранения указываются статьи 5, 8, 83, 86, 265, 464 перечня ТУ.

2.3.2. В номенклатуры дел соответствующих органов местного самоуправления (например, комитетов администрации города Хабаровска по управлению районами) могут быть включены дела со сроком хранения "постоянно", например:

"Переписка с Хабаровской городской Думой, администрацией города Хабаровска по вопросам развития новых форм управления недвижимостью в жилищной сфере";

"Итоговые информации о выполнении (либо анализ выполнения) подпрограммы "Жильё для молодых семей до 2020 года" программы "Молодёжь Хабаровска на период 2014 – 2020 годов";

"Итоговые информации о выполнении Программы работ по благоустройству дорог города Хабаровска, представляемые в администрацию города Хабаровска";

"Итоговые информации об организации летнего отдыха детей и подростков муниципального района" и др.

2.4. Экспертиза ценности переписки может проводиться и при формировании дел, т.е. сразу в отдельные дела с постоянным сроком хранения выделяя-

ются документы по наиболее важным вопросам деятельности организации.

Например, на основе заголовка номенклатуры дел Правительства края "Переписка с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, учреждениями, предприятиями и гражданами края по вопросам реализации долгосрочного плана комплексного социально-экономического развития г. Комсомольска-на-Амуре" (срок хранения 5 лет ЭПК) могут в процессе делопроизводства формироваться два дела: с заголовком *"Итоговые информации, справки (или аналитические справки) по вопросам реализации мероприятий плана комплексного социально-экономического развития г. Комсомольска-на-Амуре"* – постоянного хранения и с заголовком, указанным в номенклатуре дел, – временного хранения.

2.5. Переписка по наиболее важным вопросам работы организации, которая ведётся в электронном виде с помощью информационно-коммуникационных технологий, сразу должна распечатываться на бумаге и подшиваться в соответствующее дело по номенклатуре дел для передачи на постоянное хранение. Письма-ответы, полученные в электронном виде по информационно-коммуникационным системам, при распечатке на бумагу должны иметь отметку об электронной подписи для её визуализации¹.

При отсутствии бумажного экземпляра письма, поступившего в организацию в электронном виде по информационно-коммуникационным системам, в дело с перепиской рекомендуется подшивать распечатанные на бумаге регистрационные карточки, по которым можно подтвердить движение письма-запроса, ход его исполнения.

2.5.1. Если письмо-ответ в электронном виде, поступившее в организацию (либо направляемое организацией в вышестоящий орган), содержит приложенный к нему электронный документ (отчёт, сводную информацию и т.п.) постоянного хранения большого объёма, он должен быть подписан электронной подписью, записан на цифровой носитель, и в установленном порядке по описи электронных дел, документов передан на постоянное хранение в государственный (муниципальный) архив².

При передаче электронных документов в архив организации осуществляется проверка воспроизводимости электронных документов, проверка подлинности электронной подписи³, которой подписан электронный документ, и другие обязательные процедуры⁴. Для создания и проверки электронной подписи используются средства электронной подписи, имеющие подтверждение соответствия требованиям, установленным в соответствии с Федеральным законом "Об электронной подписи"⁵.

¹ Примерная инструкция по делопроизводству. П. 2.48.

² Форма описи электронных дел, документов постоянного хранения. Приложение № 17 к Правилам 2015 г. – С. 74-75.

³ Требования к организационно-техническому взаимодействию государственных органов и государственных организаций посредством обмена документами в электронном виде, утв. приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Федеральной службы охраны Российской Федерации от 27.05.2015 № 186/258. Постановление Правительства Хабаровского края от 22.04.2015 № 83-пр "Об утверждении Положения о системе электронного документооборота Правительства Хабаровского края"

⁴ Правила 2015 г. П. 4.34; Примерная инструкция по делопроизводству. П. 8.44.

⁵ Федеральный закон от 25.03.2011 № 63-ФЗ "Об электронной подписи". Ст. 5, 6, 11.

2.6. Экспертиза ценности переписки при составлении номенклатуры дел и в процессе формирования дел не исключает проведения экспертизы дел с перепиской по окончании делопроизводственного года при подготовке дел для передачи в архив организации. Документы постоянного хранения, находящиеся в делах с перепиской, выявляются в результате полистного просмотра дел.

Результатом экспертизы ценности дел с перепиской на этом этапе может быть формирование дел постоянного хранения с перепиской по определённым вопросам или направлениям деятельности организации (см. примеры в п. 2.2.3, 2.3, 2.3.2) или дел с конкретными итоговыми документами (отчётами, сводными и аналитическими справками и информацией и т.п.) (см. примеры в п. 2.2.2, 2.2.4, 2.2.6, 2.3.1, 2.3.2, 2.4).

2.7. Если документы, содержащие особую, наиболее важную информацию, имеют повреждения, их необходимо реставрировать. На подобные документы может быть создан фонд пользования путём сканирования подлинников этих документов.

2.8. Проведение экспертизы ценности переписки на всех этапах работы с документами позволит создать условия для сохранения действительно важных и интересных документов организации, отражающих её основную деятельность, историю, связи с другими организациями.

3. Экспертиза ценности обращений граждан (предложения, заявления, жалобы) личного характера; документы (справки, сведения, переписка) по их рассмотрению

3.1. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

- обращение гражданина (далее – обращение) – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления;

- предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

- заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

- жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц;

- должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления.

3.2. Отбор на постоянное хранение обращений граждан, поступивших в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и общественные организации, является одним из актуальных, важных направлений работы архивов организаций.

Отбор обращений граждан на постоянное хранение в состав Архивного фонда Российской Федерации регламентирован действующим перечнем документов (ТУ), соответствующая статья которого представлена в следующем виде:

183	<p>Обращения граждан (предложения, заявления, жалобы, претензии и др.); документы (справки, сведения, переписка) по их рассмотрению:</p> <p>а) предложения, письма творческого характера, заявления, жалобы, содержащие сведения о серьезных недостатках и злоупотреблениях, коррупции¹</p> <p>б) личного характера – 5 л. ЭПК;</p> <p>в) оперативного характера – 5 л. (1)</p>	<p>Пост. 5 л. ЭПК 5 л. (1)</p>	<p>(1) В случае неоднократного обращения – 5 л. после последнего рассмотрения</p>
-----	--	--	---

3.3. Обращения граждан в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные и другие организации являются ценным источником информации по самым разнообразным аспектам жизни общества и человека. В обращениях граждан сосредоточена обширная информация об окружающей действительности, ее осмысление конкретным человеком, раскрывается его отношение к фактам, явлениям и событиям в тот или иной период времени; отражается индивидуальный личностный аспект, неоднозначный взгляд авторов на одни и те же вопросы, разнообразие их тематики. Обращения граждан раскрывают субъективный мир человека: круг его интересов, потребностей, систему взглядов, ценностные ориентации, традиции, мораль и т.д.

Говоря об особом характере обращений граждан как виде документов и их значимости в плане исторических исследований, следует отметить, что:

- содержание обращений граждан объективно отражает социальную политику государства и реакцию на нее населения в конкретные исторические периоды жизни России;
- особый интерес представляют обращения, отправленные в самые высо-

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции". Ст. 1.

кие инстанции – Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации, в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления;

- обращения граждан как разновидность массовых документов – это коллективное изложение истории, творчество масс, общественное мнение и проявление социальной памяти народа;

- обращения граждан – средство изучения процесса развития современной России и выявления особо острых социальных проблем в обществе.

Таким образом, отбор на постоянное хранение в состав Архивного фонда Российской Федерации обращений граждан, поступивших в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и общественные организации, обеспечивает сохранение информации о различных аспектах жизни общества и человека. Отбор осуществляется путем проведения экспертизы ценности обращений граждан или применения выборочных методов.

3.4. Экспертиза ценности обращений граждан проводится на основе применения критериев: значения информации, заключенной в обращении; вида обращения; авторства обращения; полноты комплекса документов, образующихся в процессе рассмотрения обращений; повторяемости документной информации; опубликованности информации, содержащейся в обращениях граждан.

3.4.1. Основной критерий ценности обращения гражданина как исторического источника – его содержание. Он предусматривает оценку информации о факте, событии; отношении автора документа к этим фактам, событиям, позволяет выявить типичность и уникальность события, факта, их время и место, достоверность (соответствие действительности, установленное в ходе рассмотрения обращения).

При оценке обращений следует учитывать: индивидуальность восприятия одних и тех же фактов, событий разными лицами; различия в полноте, яркости их изложения, отражения; наличие разных точек зрения.

Для предложений, писем творческого характера, заявлений, жалоб, содержащих сведения о серьезных недостатках и злоупотреблениях, коррупции, и документов по их рассмотрению в номенклатуре дел должен быть обязательно предусмотрен отдельный заголовок, т.к. такие обращения должны сразу отбираться и формироваться в отдельные дела в связи с установленным для них постоянным сроком хранения (см. п. 3.2).

3.4.2. Критерий вида обращения применяется при определении формы обращения граждан в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и общественные организации. Применение критерия вида обращения позволяет отобрать на постоянное хранение те из них, вид которых предопределяет наличие значимой (ценной) информации (прежде всего, предложений и писем творческого характера).

3.4.3. Применение критерия авторства обращения позволяет определить – одно лицо или группа лиц является его автором. Преимущество при отборе отдается коллективным¹ обращениям и обращениям известных государственных,

¹ Коллективным считается обращение, подписанное двумя и более авторами либо поступившее от трудового коллектива.

политических и общественных деятелей, деятелей науки, культуры, производства, что свидетельствует об общественной значимости информации обращений.

3.4.4. Применение критерия полноты комплекса документов, образующихся в процессе рассмотрения обращения, предусматривает отбор полных комплексов, образующихся, как правило, в ходе рассмотрения определённых видов обращений граждан (заявлений, жалоб).

3.4.5. Применение критерия повторяемости документной информации, содержащейся в обращениях граждан, позволяет отказаться от приёма части обращений из числа однотипных, а также тех, информация которых достаточно полно отражается в документах по анализу и обобщению обращений граждан.

3.4.6. Критерий опубликованности информации, содержащейся в обращениях граждан, применяется при отборе обращений в редакциях газет, журналов, радио и телевидения. Обращения могут публиковаться: целиком, частично, в составе обзоров писем, быть основой статей, очерков и других материалов, в которых иногда даются ссылки на авторов писем. Опубликованные обращения на постоянное хранение в государственные (муниципальные) архивы, как правило, не принимаются.

3.4.7. Оценка обращений граждан должна осуществляться на основе комплексного применения указанных критериев.

3.5. Исходя из вышеуказанных критериев, на постоянное хранение отбираются обращения:

- по наиболее значимым в конкретный период времени или на конкретной территории вопросам;
- обращения по вопросам, преобладающим во всей совокупности документов;
- обращения видных государственных, политических и общественных деятелей, деятелей науки, культуры, производства, участников Великой Отечественной войны, воинов-интернационалистов и др. (воспоминания об общественно-значимых событиях в истории общества, письма-исповеди, интересные предложения);
- коллективные обращения граждан (петиции, резолюции собраний, митингов);
- обращения иностранных граждан (ближнего и дальнего зарубежья);
- обращения граждан, рассматриваемые непосредственно в федеральных органах государственной власти (не направляемые для рассмотрения в другие организации), по которым осуществлялись проверки жалоб на местах;
- обращения граждан (жалобы), связанные с работой правоохранительных органов (МВД, ФСБ, прокуратуры, судебных органов) по соблюдению конституционных прав граждан¹.

3.6. Аналогичным образом должны отбираться на постоянное хранение

¹ Организация работы с обращениями граждан в органах государственной власти и их отбор на государственное хранение: начало 1990-х гг. - настоящее время. Диссертация к.и.н. Жеребцовой Л.А. / <http://www.dissercat.com/content/organizatsiya-raboty-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-organakh-gosudarstvennoi-vlasti-ikh-otbo#ixzz5fDrEJqBs>.

такие документы, как годовые статистические отчеты, аналитические справки, тематические и аналитические обзоры о рассмотрении обращений граждан в связи с тем, что в них отражаются вопросы, по которым были поданы обращения граждан, их количество по каждому вопросу, количество положительных и отрицательных решений. Такой анализ служит для выявления причин, порождающих нарушение прав и интересов граждан, для изучения общественного мнения, совершенствования работы организации.

Также отбираются постановления, протоколы заседаний коллегии, приказы, распоряжения, содержащие информацию об обращениях граждан, включая предложения по реализации выводов, сделанных в ходе проверок обращений граждан, так как данные документы играют важную роль в раскрытии основных проблем граждан.

3.6.1. На постоянное хранение обращения граждан принимаются вместе с полным комплексом документов по их рассмотрению.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в установленном порядке¹. При отнесении обращения и документов по его рассмотрению в результате экспертизы ценности к постоянному сроку хранения электронное обращение и весь комплекс документов по его рассмотрению распечатывается на бумаге.

3.6.2. Предпочтение при отборе на постоянное хранение отдается тем обращениям граждан, достоверность фактов которых подтверждена в ходе рассмотрения, которые отложились, как правило, в полном комплексе, наиболее яркие по изложению, подлинники. Необходимо учитывать, доложено ли обращение руководству, имеются ли пометы и резолюции руководителей, определяющие пути решения поставленных в обращениях вопросов.

География, даты писем, социальное положение автора письма являются вспомогательными признаками. Отсутствие, к примеру, точного адреса и даже фамилии автора, в сущности, не снижают ценности документа.

3.7. Работа по проведению экспертизы ценности обращений осуществляется с применением критериев, указанных в п. 3.2, и начинается с изучения сведений регистрационно-контрольных карточек (в бумажном виде либо в базе данных), затем осуществляется полистный просмотр обращений и документов по их рассмотрению.

3.7.1. Первоочередному отбору на постоянное хранение подлежат предложения граждан, касающиеся всех сторон жизни общества, письма творческого характера (воспоминания об общественно-значимых событиях в истории общества, письма-исповеди, воспоминания общественных, государственных, политических деятелей, деятелей науки, культуры, участников Великой Отечественной войны и воинов-интернационалистов и др.), коллективные обращения. Данные обращения могут быть отобраны на этапе просмотра регистрационно-контрольных карточек.

3.7.2. Используя документы по анализу и обобщению обращений граждан

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Пункт 3 статьи 7.

(годовые статистические отчеты, аналитические справки, тематические и аналитические обзоры), а также тематические классификаторы, перечни, списки тем, следует установить преобладающие по тематике обращения и отобрать из них те, достоверность фактов которых подтверждена в ходе рассмотрения, которые отложились в полном комплексе, и наиболее яркие по изложению, подлинники. При оценке информации, содержащейся в обращениях граждан, предпочтение отдаётся наиболее значимой информации. Необходимо учитывать, доложено ли обращение руководству, имеются ли пометы и резолюция руководителей организаций, т.е. существенная дополнительная информация, определяющая пути решения поставленных вопросов.

3.7.3. Документы по анализу, обобщению обращений граждан и по реализации выводов, сделанных в ходе анализа обращений граждан (сводные отчёты, аналитические справки, докладные записки, тематические и аналитические обзоры, экспресс-информации, постановления, решения, протоколы) отбираются на постоянное хранение в соответствии с перечнем документов (ст. 18, 83, 86, 513, 181 ТУ).

3.7.4. Обращения граждан по оперативным вопросам обслуживания населения, поступившие в местные органы соответствующих ведомств, могут быть исключены из состава принимаемых на постоянное хранение и экспертизе не подлежат, т.к. срок их хранения 5 лет (ст. 183 в ТУ).

3.8. После выделения в результате экспертизы ценности из общего массива документов обращений граждан постоянного срока хранения для остальной оставшейся массы обращений рекомендуется проведение выборочного отбора. Выборочный отбор обращений граждан на постоянное хранение осуществляется при условии поступления в государственные органы власти, органы местного самоуправления, общественные и другие организации свыше 3000 обращений в год.

3.9. Применение выборочных методов отбора обращений на постоянное хранение обусловлено массовостью документов и однородностью их информации, обеспечивающей представительность (репрезентативность) взятого образца (выборочной совокупности) по отношению ко всей совокупности документов (генеральной совокупности)¹. Исходя из особенностей обращений граждан как массовых документов, возможно применение следующих видов выборочного отбора: целевого, хронологического и регионального (географического)².

3.9.1. При целевом отборе осуществляется отбор значимых с определённой точки зрения обращений. Это могут быть обращения, содержащие предложения граждан по самым различным сторонам жизни общества; обращения по вопросам, наиболее значимым в конкретный период времени или на конкретной территории (например, *обращения от жителей Украины по вопросам переезда и трудоустройства в Хабаровском крае*); обращения по вопросам, пре-

¹ Репрезентативность – основное и главное свойство выборочной совокупности, свойство воспроизводить параметры и значимые элементы выбранной исследователем структуры генеральной совокупности, или массива имеющихся документов // Жеребцова Л.А. Применение репрезентативной выборки при отборе на постоянное хранение обращений граждан в Минтруд России. Отечественные архивы № 2. – 2009. – С. 40.

² Отбор на государственное хранение предложений, заявлений, жалоб граждан. Методические рекомендации. – ГЛАВАРХИВ СССР, ВНИИДАД. 1991. – С. 17.

обладающим во всей совокупности документов (например, *обращения граждан Хабаровского края по вопросам роста цен и тарифов на услуги ЖКХ*); обращения видных государственных, политических и общественных деятелей, деятелей науки, культуры, производства, представителей различных социальных групп населения и др.

3.9.2. При хронологическом отборе осуществляется выбор обращений граждан за определённый период времени: год, месяц, определённые числа каждого месяца.

3.9.3. При региональном (географическом) отборе осуществляется выбор обращений граждан, поступивших из определённых регионов. При этом учитываются: специализация регионов, уровень их экономического и социального развития, национальный состав, чтобы обеспечить представительство в выборке разнородных регионов.

3.9.4. Наиболее представительна выборочная совокупность обращений, полученная путём комбинированного применения названных видов отбора.

3.10. Объем отобранных писем при любом виде выборочного отбора, в том числе и при их комбинированном применении составляет 2 – 10 процентов от количества обращений (чем выше однородность массива, тем меньше процент выборки). При наличии в организации достаточно большого количества обращений граждан – в пределах от 30 и более тысяч в год, должна проводиться 10-процентная выборка¹. Она будет репрезентативна, поскольку это обычная, часто применяемая величина при разработке конкретных методик, используемых в социологических исследованиях.

3.11. Работа по выборочному отбору обращений граждан начинается с просмотра регистрационно-контрольных карточек, затем в соответствии с ними отбираются обращения.

Целесообразно применять те виды выборочного отбора, которые соответствуют принятым в органах власти, органах местного самоуправления, общественных и других организациях основным признакам формирования картотек и дел. При автоматизированной системе контроля исполнения обращений используемые виды выборочного отбора могут периодически меняться.

3.12. Проводя экспертизу ценности обращений граждан, следует помнить, что обращения – это полноценный архивный документ, исторический источник, требующий к себе внимательного отношения и постоянного совершенствования работы с ними.

¹ Организация работы с обращениями граждан в органах государственной власти и их отбор на государственное хранение: начало 1990-х гг. - настоящее время. Диссертация к.и.н. Жеребцовой Л.А. / <http://www.dissercat.com/content/organizatsiya-raboty-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-organakh-gosudarstvennoi-vlasti-i-ikh-otbo#ixzz5fDrEJqBs>.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации".
2. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".
3. Правила организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях. – Росархив, ВНИИДАД. – М., 2015.
4. Методические рекомендации по применению Правил организации хранения, комплектования, учёта и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях. – Росархив, ВНИИДАД. – М., 2016.
5. Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения (утв. приказом Министерства культуры Российской Федерации от 25.08.2010 № 558).
6. Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях (утв. приказом Росархива от 11.04.2018 № 44).
7. Отбор на государственное хранение предложений, заявлений, жалоб граждан. Методические рекомендации. ВНИИДАД, М., 1991.
8. Экспертиза ценности управленческих документов и комплектование ими государственных архивов (теория и методика) / Федер. арх. агентство: ВНИИДАД, М., 2007. – 224 с.
9. Организация работы с обращениями граждан в органах государственной власти и их отбор на государственное хранение: начало 1990-х гг. - настоящее время. Тема диссертации и автореферата по ВАК 05.25.02, к.и.н. Жеребцова, Л.А. [/http://www.dissercat.com/content/organizatsiya-raboty-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-organakh-gosudarstvennoi-vlasti-i-ikh-otbo#ixzz5fDrEJqBs](http://www.dissercat.com/content/organizatsiya-raboty-s-obrashcheniyami-grazhdan-v-organakh-gosudarstvennoi-vlasti-i-ikh-otbo#ixzz5fDrEJqBs).
10. Жеребцова Л.А. Применение репрезентативной выборки при отборе на постоянное хранение обращений граждан в Минтруд России. Отечественные архивы № 2. – М., 2009. – С. 40.