

(СЛАЙД 1)

ВЫСТУПЛЕНИЕ

«Организация и проведение профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений обязательных требований законодательства об архивном деле»

(заместителя начальника управления – начальника отдела организации и контроля деятельности государственных и муниципальных архивов управления государственной архивной службы Новосибирской области Ивановской Е.В. на семинаре Научно-методического совета архивных учреждений Уральского федерального округа 15 июня 2023 года)

Добрый день, уважаемые коллеги!

С 1 июля 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 31.07.2020 № 248 - ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), предусматривающий новый порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора). Управлением государственной архивной службы Новосибирской области (далее – управление), как и всеми контрольными (надзорными) органами (далее – КНО), в течение 2021 года проведена значительная работа по разработке новых нормативных правовых и локальных актов и внесению изменений в действующие. В общей сложности подготовлено более 15 документов, в том числе Положение о региональном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства об архивном деле (далее – Положение о региональном контроле).

(СЛАЙД 2)

Данный документ утвержден постановлением Правительства Новосибирской области от 20.09.2021 № 365-п, вступившим в силу с 30.12.2021 года. Таким образом, непосредственная реализация норм нового законодательства на практике, в части проведения проверок, объявления предостережений, проведения профилактических визитов и ряда других контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий, фактически началась управлением с января 2022 года.

Следует отметить, что, исходя из положений части 2 статьи 24 Федерального закона № 248-ФЗ, сбор, обработка, анализ и учет сведений об объектах контроля в целях их отнесения к категориям риска либо определения индикаторов риска нарушения обязательных требований должны осуществляться КНО без взаимодействия с контролируруемыми лицами, в связи с чем к объектам контроля нами были отнесены только источники комплектования государственного и муниципальных архивов региона. Ранее, мы были практически единственные, кто проверял все без исключения организации независимо от того, являются они источниками комплектования или нет.

(СЛАЙД 3)

В Положении о региональном контроле предусмотрено проведение управлением следующих профилактических мероприятий: информирование

контролируемых лиц, обобщение правоприменительной практики управления, объявление предостережений контролируемым лицам, консультирование контролируемых лиц, проведение профилактических визитов. Их базисной основой является ежегодно разрабатываемая Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по региональному государственному контролю (надзору) за соблюдением законодательства об архивном деле, осуществляемому управлением (далее – Программа профилактики рисков), предусматривающая комплекс мер по предупреждению (снижению) нарушений контролирующими лицами обязательных требований в сфере архивного дела, устранению причин, факторов и условий, способствующих нарушению обязательных требований в сфере архивного дела, повышению информированности контролируемых лиц, с указанием конкретного перечня мероприятий, подлежащих реализации. Остановлюсь лишь на отдельных профилактических мероприятиях.

(СЛАЙД 4)

Абсолютно новый для всех КНО вид профилактического мероприятия, введенный Федеральным законом № 248-ФЗ, – профилактический визит. Он проводится в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видео-конференц-связи. Считаем, что данный вид профилактического мероприятия очень полезен и эффективен для предотвращения нарушений контролирующими лицами обязательных требований. Для его реализации нами разработаны необходимые формы: уведомление о проведении профилактического визита, решение о его проведении и отчет по итогам проведения.

Обязательный профилактический визит проводится управлением в соответствии с Программой профилактики рисков. Учитывая, что КНО обязан предложить проведение профилактического визита лицам, приступающим к осуществлению деятельности в сфере архивного дела, не позднее чем в течение одного года с момента начала такой деятельности, мы определили для себя отправную точку – принятое экспертно-проверочной комиссией управления решение о включении организации в список источников комплектования. В 2022 году было запланировано 27 профилактических визитов, преимущественное большинство – это организации – источники комплектования государственного архива и 4 – муниципальных архивов. К сожалению, в соответствии с частью 6 статьи 52 Федерального закона № 248-ФЗ 7 контролируемых лиц воспользовались правом отказа от проведения обязательного профилактического визита, заблаговременно уведомив об этом управление, в остальных 20 они состоялись. С учетом требования министерства цифрового развития и связи региона о более активной цифровизации контрольной (надзорной) деятельности и пандемической ситуации все визиты проведены посредством видео-конференц-связи. В текущем году запланировано 8 визитов, из которых в аналогичном формате проведены 3. На наш взгляд, проведение данного профилактического мероприятия по месту осуществления деятельности контролируемого лица принесло бы более весомый результат.

В ходе профилактического визита контролируемое лицо информировалось об обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности либо к принадлежащим ему (используемым им) объектам контроля, их соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в отношении объекта контроля исходя из его отнесения к соответствующей категории риска. Разъяснения, полученные контролируемым лицом в ходе профилактического визита, носили рекомендательный характер.

(СЛАЙД 5)

Еще одним новым видом для нашего КНО стало объявление контролируемому лицу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований (далее – предостережение).

Исходя из положений Федерального закона № 248-ФЗ КНО по итогам паспортизации управление может выдать предостережения всем организациям – источникам комплектования, своевременно не описавшим документы постоянного хранения или по личному составу, не передавшим архивные дела на государственное (муниципальное) хранение, не составившим (не пересогласовавшим) номенклатуру дел и т.д. Мы же положили в основу результаты, полученные управлением по итогам отнесения деятельности контролируемых лиц и (или) принадлежащих им (используемых ими) иных объектов контроля к категории риска.

Следует отметить, что впервые глобальную работу по проведению оценки и расчету показателя по каждому контролируемому лицу сотрудники управления совместно с сотрудниками государственного и муниципальных архивов провели в августе–сентябре 2021 года, итоговые результаты были утверждены приказом управления. По результатам первой оценки из 1 141 контролируемого лица 19 отнесены к категории среднего риска, 43 – умеренного риска. На тот момент обозначенная мной работа стала основой формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на 2022 год.

По результатам вторичной оценки деятельности контролируемых лиц в феврале 2022 года из 1 138 контролируемых лиц 5 отнесены к категории среднего риска, 20 – умеренного риска. Как видим количество значительно снизилось. С учетом вступления в силу Положения о региональном контроле впервые в марте 2022 года управлением оформлены предостережения в отношении 25 контролируемых лиц, имеющих среднюю и умеренную категории риска, а также в течение года – 3 контролируемых лиц, допустивших утрату архивных документов.

По состоянию на 1 января 2023 года из 25 предостережений исполнены полностью 9 – 36%, частично 10 – 40%, не исполнены полностью 6 – 24%. Исполнение предостережений, выданных контролируемым лицам, допустившим утраты архивных документов, практически невозможно, оно направлено в первую очередь на недопущение в дальнейшем утрат архивных документов.

Самым сложным для исполнения является обязательное требование относительно создания архива для хранения, комплектования, учета и

использования образовавшихся в процессе деятельности контролируемого лица архивных документов.

Только одно контролируемое лицо подало возражение в отношении выданного управлением предостережения, был подготовлен мотивированный ответ. В результате Контрольно-счетной палатой Новосибирской области предостережение исполнено в полном объеме. Это был наш первый опыт объявления предостережений, в котором мы не охватывали контролируемые лица с низкой категорией риска, но тоже фактически имеющие нарушения обязательных требований в части упорядочения архивных документов или их передачи и иные нарушения.

(СЛАЙД 6)

Так как согласно действующих норм Положения о региональном контроле отнесение деятельности контролируемых лиц и (или) принадлежащих им (используемых ими) иных объектов контроля к категории риска проводится ежегодно до 01 марта, текущий год не стал исключением. Проведено категорирование 1 156 объектов, проверяемых в рамках регионального государственного контроля (надзора), результаты утверждены приказом управления от 28.02.2023 № 12-од «Об отнесении объектов контроля (надзора) к определенной категории риска». В итоге 7 контролируемых лиц отнесены к категории умеренного риска, 6 – среднего риска. Ярко прослеживается положительная динамика, практически в 2 раза меньше контролируемых лиц со средней и умеренной категориями риска по сравнению с 2022 годом и в 4,8 раза по сравнению с 2021 годом. Накопив определенный опыт по оформлению предостережений, управление в текущем году охватило контролируемые лица, имеющие нарушения обязательных требований, но при этом отнесенные к низкой категории. В результате в течение марта 2023 года управлением объявлено 67 предостережений, на три из которых поступили возражения, по всем даны мотивированные ответы.

Предостережение объявлялось и направлялось контролируемому лицу в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 248-ФЗ, и содержало указание на соответствующие обязательные требования, предусматривающий их нормативный правовой акт, информацию о том, какие конкретно действия (бездействие) контролируемого лица могут привести или приводят к нарушению обязательных требований, а также предложение о принятии мер по обеспечению соблюдения данных требований. Безусловно, как и в 2022 году управлением в рамках постоянного мониторинга (сбора, обработки, анализа и учета) сведений, используемых для оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба), по результатам принятых контролируруемыми лицами мер по устранению нарушений обязательных требований, при изменении критериев риска будет проводиться перерасчет показателя и на его основе отнесение объекта контроля к иной категории.

(СЛАЙД 7)

Не могу не коснуться информирования. В целях обеспечения систематизации содержащихся в Законе Новосибирской области от 26.09.2005 № 315-ОЗ «Об архивном деле в Новосибирской области» обязательных

требований, а также информирования о них контролируемых лиц, управлением в сентябре 2022 года подготовлен и утвержден приказом Реестр обязательных требований, проверка соблюдения которых осуществляется в рамках контроля в сфере архивного дела.

Хотелось бы отметить, что сотрудниками проводится значительная работа по формированию и наполнению на официальном сайте управления раздела «Контрольно-надзорная деятельность», что тоже, безусловно, направлено на предотвращение нарушений обязательных требований контролируемые лицами, повышение прозрачности регионального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства об архивном деле и вовлечения контролируемых лиц во взаимодействие с КНО.

(СЛАЙД 8)

На официальном сайте управления действует сервис для проведения контролируемые лицами самостоятельной оценки соблюдения обязательных требований по проверочным листам, позволяющий не только ответить на вопрос о соблюдении или несоблюдении нормы, но и ознакомиться с ней посредством доступа к нормативному правовому акту, устанавливающему соответствующее обязательное требование.

КНО выполняются в полном объеме требования по обязательному перечню информации, размещаемой на официальном сайте. Вместе с тем, для повышения эффективности работы с контролируемые лицами еще в 2015 году создана новая рубрика «Для организаций», в которой размещены нормативные правовые акты в сфере архивного дела, инструктивные и методические материалы федерального и регионального уровней (типовые и примерные положения об архиве, экспертной комиссии, номенклатуры дел, перечни документов со сроками хранения, требования к инструкциям по делопроизводству и ряд других). Так, для оказания помощи при проведении экспертизы ценности архивных документов и формировании описей дел, разработке (усовершенствовании) номенклатур дел, в 2020 году подготовлена сравнительная таблица видов документов с указанием статьи и срока хранения по новому Перечню типовых управленческих архивных документов ... и ранее действовавшему перечню 2010 года. Она активно используется контролируемые лицами.

(СЛАЙД 9)

Мы стараемся наполнять разделы максимально полно и применять форматы, позволяющие скачивать информацию. Например, разработанные управлением совместно с государственным архивом методические рекомендации по составлению и оформлению описей дел постоянного хранения и по личному составу и научно-справочного аппарата к ним размещены с образцами оформления описей дел, титульного листа, листа переименований, предисловия и других. Размещены в помощь контролируемым лицам также шаблоны обложки дела, внутренней описи, листа-заверителя и т.д., а также снятый в 2021 году видеоролик «Оформление дела для передачи на постоянное и долговременное хранение» и многое другое.

(СЛАЙД 10)

Последнее, на что хотелось бы акцентировать внимание – публичные мероприятия. Управление всегда активно занималось реализацией превентивных мер с целью недопущения нарушений обязательных требований контролируемыми лицами. Начиная с 2016 года для организаций, тогда включаемых в план проведения плановых проверок, организовывались и проводились обучающие семинары по теме «Обеспечение сохранности архивных документов, в том числе документов по личному составу». Эта работа осуществлялась заблаговременно, еще до наступления календарного периода, в котором они подлежали проверке. Дополнительно для организаций, не включенных в план проведения плановых проверок, ежегодно проводились обучающие семинары по теме «Контроль за соблюдением законодательства об архивном деле, ответственность юридических лиц за его нарушение» либо сотрудники управления выступали с докладом по указанной тематике в проводимых государственным архивом семинарах с источниками и возможными источниками комплектования.

В 2019 году управлением по итогам первого полугодия и года впервые проведены публичные обсуждения результатов правоприменительной практики по соблюдению законодательства об архивном деле на территории региона. Начиная с 2020 года публичные мероприятия различного формата: совместные и обучающие семинары, круглые столы и публичные обсуждения правоприменительной практики организуются ежеквартально. Все материалы по итогам проведения (уведомления о проведении, программы, доклады с презентациями, пресс-релизы по итогам, видеозаписи проведения мероприятий, обобщенные итоги анкет и ответы на вопросы) размещаются на сайте управления в разделе «Деятельность/Контрольно-надзорная деятельность/Публичные обсуждения».

(СЛАЙД 11)

Перечислю основные темы, с которыми выступают специалисты управления и государственного архива: «Контроль за соблюдением законодательства об архивном деле, ответственность юридических лиц за его нарушение. Типовые и массовые нарушения обязательных требований и возможные мероприятия по их устранению»; «Новые нормативные документы в сфере архивного дела с обсуждением основных недостатков, выявляемых при передаче документов в архив на государственное хранение»; «Обеспечение сохранности архивных документов, в том числе документов по личному составу с обсуждением руководства по соблюдению обязательных требований, дающего разъяснение, какое поведение является правомерным («как делать нужно (можно)»); «Внедрение в работу организаций Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков их хранения»; «Проведение экспертизы ценности архивных документов на основании Перечня типовых управленческих архивных документов ...»; «Составление номенклатуры дел организации»; «Требования к помещениям архива», «Научно-техническая документация как один из видов документов,

включаемых в состав Архивного фонда Новосибирской области. Перечень типовых архивных документов, образующихся в научно-технической и производственной деятельности организаций, с указанием сроков хранения» и другие. Тема «Оформление архивных документов для долговременного хранения» освещается всегда с проведение мастер-класса или демонстрацией видеоролика.

(СЛАЙД 12)

Если говорить об общих тенденциях в осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, то именно профилактика должна стать основным инструментом любого вида государственного контроля. Упор при реализации контрольных полномочий должен быть на различных видах профилактических мероприятий, при этом количество плановых проверок должно быть максимально снижено.

Основной принцип, заложенный в реформе контрольной (надзорной) деятельности и Федеральном законе № 248-ФЗ, – это не наказывать, а предотвратить нарушения обязательных требований. Нам с вами необходимо достигнуть баланса с одной стороны по снижению административной нагрузки на контролируемых лиц, а с другой по минимизации рисков негативных последствий их хозяйственной деятельности, что, на мой взгляд, непросто.

Следует отметить, что управление при реализации полномочия по контролю всегда придерживалось этого принципа и стремилось к названному балансу, но успех во многом зависит не только от работы КНО, но и взаимодействия архивов с организациями – источниками комплектования, а также заинтересованности самих контролируемых лиц в соблюдении обязательных требований.

Благодарю за внимание!
