

Утверждено
распоряжением Премьер-
министра Кыргызской
Республики
от 18 мая 2016 года № 281

МЕТОДИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками

1. Общие положения

1. Настоящее Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками (далее - Методическое руководство) разработано в целях установления единого подхода к выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками в системе государственного управления Кыргызской Республики.

Методическое руководство разработано в целях оказания методической помощи в реализации главы IV (Предотвращение коррупции путем оценки и управления коррупционными рисками) Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 марта 2015 года № 170.

2. В Методическом руководстве используются следующие понятия:

административные процедуры - установленные регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок рассмотрения и разрешения административных дел, которые включают в себя: порядок принятия и исполнения административными органами решений по осуществлению административных функций и полномочий; порядок организации работы административных органов; порядок административного рассмотрения обращений граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по реализации или защите их прав и интересов;

дискреционные полномочия - совокупность прав и обязанностей государственных и муниципальных органов, должностных лиц, предоставляющих возможность государственным и муниципальным органам или должностному лицу по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого управленческого решения, либо предоставляющих возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких предусмотренных ведомственным актом вариантов управленческих решений;

коррупционный риск - заложенная в системе государственного управления возможность для действия/бездействия, а также наличие обстоятельств, провоцирующих должностных лиц государственных органов на незаконное использование должностного положения в целях получения выгоды для себя или третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу, другим физическим лицам;

коррупциогенная должность - должность, в наибольшей степени подверженная риску коррупции;

оценка коррупционных рисков - процесс выявления условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих в ходе конкретного управленческого процесса, позволяющего злоупотреблять должностными обязанностями в целях получения, как для должностных, так и для третьих лиц выгоды в виде денег, ценностей иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав вопреки законным интересам общества и государства;

управление коррупционными рисками - процесс минимизации коррупционных рисков либо их устранение в конкретных управленческих процессах при реализации мер противодействия коррупции.

3. Результатами применения настоящего Методического руководства должны стать:

- определение перечня сфер, потенциально создающих коррупционные риски;
- выявление правовых и институциональных факторов при исполнении дискреционных полномочий, которые способствуют или могут способствовать коррупционным рискам и проявлениям;
- разработка рекомендаций по исключению или ослаблению последствий воздействия коррупционных рисков;
- управление коррупционными рисками;
- формирование перечня коррупционных рисков и коррупциогенных должностей в государственном органе;
- использование перечней коррупционных рисков и коррупциогенных должностей при разработке мер по предупреждению коррупции, проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

2. Порядок проведения оценки коррупционных рисков и определение коррупциогенных зон

4. В ходе проведения оценки коррупционных рисков должны быть определены административные процедуры, функции и полномочия государственных органов, включая их нормотворческие полномочия, которые являются или могут явиться предметом коррупционных отношений. При этом анализируются следующие обстоятельства:

- дискреционные полномочия должностных лиц (особенно во взаимоотношениях с гражданами и организациями);
- круг коррупциогенных должностей (позволяющих должностному лицу немотивированно прекращать или возобновлять процедурно-процессуальные отношения либо выбирать благоприятные или неблагоприятные для граждан или организаций управленческие решения);
- факты излишней детализации обязанностей граждан или организаций, усложняющие их точное исполнение;
- наличие благоприятных условий и обстоятельств, обеспечивающих возможность вступления в коррупционные отношения (или мотивирующие и открывающие возможность вступления в коррупционные отношения);
- категории коррупционных рисков (к ним относятся: системный (реальный) - коррупционная схема реально существующая в государственном органе; потенциальный - коррупционный риск возникновения которого вполне реально при наступлении определенных условий (например: принятие НПА, дающего какие-либо незаконные преференции или льготы); ситуационный - коррупционный риск возникновения которого возможно при наступлении конкретной ситуации (например: коррупционный риск возникает только на период действия тендерной комиссии));
- уровень коррупционного риска (низкий, средний, высокий), определяемый исходя из общепринятых практик (аналитические и статистические методы, а также методы экспертных аналогов и оценок);
- возможность проявления рассматриваемого коррупционного риска в других государственных органах, сферах деятельности, полномочий и должностей;
- взаимосвязь коррупционных рисков с коррупционными схемами, а также моделирование на предмет их создания.

5. Определение перечня функций, потенциально создающих коррупционные риски в деятельности государственного органа, при реализации которых существуют предпосылки для возникновения коррупции, где обязательной оценке подлежат следующие функции:

- контроль и надзор - осуществление действий по контролю и надзору за исполнением государственными органами, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами норм, установленных Конституцией Кыргызской Республики, конституционными законами, законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения (объекты контроля - инспекции, ревизионные управления и прочие, осуществляющие контроль и надзор в определенных сферах);

- управление муниципальным и государственным имуществом - осуществление полномочий собственника в отношении государственного имущества, в том числе переданного государственным предприятиям и государственным учреждениям, а также управление находящимися в государственной собственности акциями открытых акционерных обществ;

- оказание государственных услуг - предоставление государственным органом, органом государственного внебюджетного фонда непосредственно или через подведомственные им государственные учреждения, либо иные организации безвозмездно или по регулируемым государственными органами ценам, по запросам заявителей в пределах полномочий, установленных нормативными правовыми актами Кыргызской Республики;

- разрешительные и регистрационные. Под разрешительными функциями понимается выдача государственными органами и их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам (удостоверения, лицензии, разрешения, аккредитации). Под регистрационными функциями понимается регистрация актов, документов, прав, объектов, осуществляемая в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов;

- юрисдикционные - функции государственного и муниципального служащего, осуществляемые в целях применения административно-правовой ответственности (например, наложение административных штрафов);

- нормотворческие - функции по разработке и принятию нормативных правовых актов.

6. При определении перечня коррупционных рисков необходимо обратить внимание на функции и направления деятельности, которые содержат повышенный уровень коррупционных проявлений, а именно:

- размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд (государственные закупки);

- формирование, исполнение и контроль за исполнением бюджета;

- управление и распоряжение объектами государственной и муниципальной собственности (здания, строения, сооружения), в том числе по вопросам аренды, безвозмездного пользования и приватизации этих объектов;

- управление и распоряжение земельными участками, в том числе по вопросам аренды и продажи этих участков;

- управление и распоряжение жилищным фондом, в том числе по вопросам заключения договоров социального, коммерческого найма, найма специализированного жилого фонда;

- предоставление государственных гарантий, бюджетных кредитов, субсидий, субвенций, дотаций, права управления бюджетным долгом;

- подготовка и принятие решений о возврате или зачете излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;

- подготовка и принятие решений об отсрочке уплаты налогов и сборов;

- лицензирование отдельных видов деятельности, выдача разрешений на отдельные виды работ и иные аналогичные действия;

- проведение государственной экспертизы и выдача заключений;

- возбуждение уголовных дел, проведение расследования;

- проведение расследований причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых

неинфекционных заболеваний людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному имуществу;

- представление в судебных органах прав и законных интересов Кыргызской Республики;
- регистрация имущества и ведение баз данных государственного и муниципального имущества;
- предоставление государственных услуг гражданам и организациям;
- хранение и распределение материально-технических ресурсов;
- назначение на государственные и муниципальные должности, включая проведение аттестаций, квалификационных экзаменов, конкурсов на замещение вакантных должностей и включение в кадровый резерв.

Вышеперечисленный перечень не является исчерпывающим и носит индивидуальный характер для определения коррупционных рисков в конкретном государственном органе.

7. Повышенный уровень коррупционных рисков содержится также в отдельных экономических и социальных сферах:

- транспорт и дорожное хозяйство;
- строительство и капитальный ремонт;
- природно-ресурсное регулирование;
- энергетика и нефтегазовый комплекс;
- агропромышленный комплекс;
- жилищно-коммунальный комплекс;
- землепользование;
- здравоохранение;
- образование.

8. Информация о том, что при реализации той или иной функции возникают коррупционные риски, может быть выявлена:

- в ходе заседания антикоррупционной комиссии и комиссии по этике;
- в статистических данных, в том числе в данных о состоянии преступности в Кыргызской Республике;
- по результатам рассмотрения обращений граждан, содержащих информацию о коррупционных правонарушениях, поступивших в соответствии с Законом Кыргызской Республики "О порядке рассмотрения обращений граждан";
- при рассмотрении уведомлений представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного служащего к совершению коррупционных правонарушений;
- в сообщениях в средствах массовой информации о коррупционных правонарушениях или фактах несоблюдения должностными лицами требований к служебному поведению, поступивших в соответствии с Законом Кыргызской Республики "О средствах массовой информации";
- при рассмотрении материалов, представленных правоохранительными органами, иными государственными органами и их должностными лицами.

Перечень источников, указанных в настоящем пункте, не является исчерпывающим.

3. Перечень коррупционных рисков в системе государственных органов Кыргызской Республики и перечень коррупциогенных должностей в государственном органе

9. Формирование перечня коррупциогенных должностей в государственных органах, которые являются ключевыми для совершения коррупционных правонарушений, осуществляется с учетом высокой степени свободы принятия решений, вызванной спецификой служебной (трудовой)

деятельности, интенсивности контактов с гражданами и организациями. При этом важно определить коррупциогенные сферы деятельности государственного органа и определить перечень коррупционных рисков государственного органа.

10. Признаками, характеризующими коррупционное поведение должностного лица при осуществлении должностных полномочий, могут служить следующие действия:

- необоснованное затягивание решения вопроса сверх установленных сроков (волокита) при принятии решений, связанных с реализацией прав граждан или юридических лиц, решение вопроса во внеочередном порядке в отношении отдельного физического или юридического лица при наличии значительного числа очередных обращений;

- использование своих служебных полномочий при решении личных вопросов, связанных с удовлетворением материальных потребностей должностного лица либо его родственников;

- предоставление не предусмотренных законом преимуществ (протекционизм, семейственность) для поступления на государственную службу;

- оказание предпочтения физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам в предоставлении публичных услуг, а также содействие в осуществлении предпринимательской деятельности;

- использование в личных или групповых интересах информации, полученной при выполнении служебных (трудовых) обязанностей, если такая информация не подлежит официальному распространению;

- требование от физических и юридических лиц информации, предоставление которой не предусмотрено законодательством Кыргызской Республики;

- нарушение должностными лицами требований нормативных правовых, ведомственных, локальных актов, регламентирующих вопросы организации, планирования и проведения мероприятий, предусмотренных должностными (трудовыми) обязанностями;

- искажение, сокрытие или представление заведомо ложных сведений в служебных учетных и отчетных документах, являющихся существенным элементом служебной (трудовой) деятельности;

- попытка несанкционированного доступа к информационным ресурсам;

- действия распорядительного характера, превышающие или не относящиеся к должностным (трудовым) полномочиям;

- бездействие в случаях, требующих принятия решений в соответствии со служебными (трудовыми) обязанностями;

- получение должностным лицом, членами его семьи, близкими родственниками необоснованно высокого вознаграждения за создание произведений литературы, науки, искусства, чтение лекций и иную преподавательскую деятельность;

- получение должностным лицом, членами его семьи, третьими лицами кредитов или займов на необоснованно длительные сроки или по необоснованно низким ставкам, равно как и предоставление необоснованно высоких ставок по банковским вкладам (депозитам) указанных лиц;

- совершение частых или крупных сделок с субъектами предпринимательской деятельности, владельцами которых или руководящие должности в которых замещают родственники должностных лиц;

- совершение финансово-хозяйственных операций с очевидными (даже не для специалиста) нарушениями законодательства Кыргызской Республики.

11. По итогам реализации вышеизложенных мероприятий государственному органу необходимо сформировать и утвердить перечень коррупционных рисков в системе государственных органов Кыргызской Республики по форме и образцу согласно приложению 1 и перечень коррупциогенных должностей в государственном органе по форме и образцу согласно приложению 2.

Утверждение указанных перечней осуществляется руководителем государственного органа после рассмотрения соответствующего вопроса на заседании рабочих групп с привлечением

членов Общественных советов государственных органов и независимых экспертов. Рабочие группы создаются под председательством одного из руководителей государственного органа.

Основанием для проведения заседания рабочих групп является приказ руководителя государственного органа, касающийся осуществления в государственном органе мер по предупреждению коррупции.

12. Основаниями для внесения изменений (дополнений) в перечень коррупционных рисков могут стать:

- изменение структуры государственного органа;
- возложение на государственный орган новых функций и полномочий.

13. Уточнение (корректировку) перечней предлагается осуществлять по результатам оценки коррупционных рисков не реже одного раза в год.

4. Управление коррупционными рисками

14. Управление коррупционными рисками (минимизация) достигается различными методами: от устранения соответствующего коррупционного риска до введения препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем.

Регламентация административных процедур позволяет снизить степень угрозы возникновения коррупции в связи со следующим:

- значительно уменьшается риск отклонения должностного лица при реализации должностных полномочий от достижения закрепленной цели возникших правоотношений;
- снижается степень усмотрения должностных лиц при принятии управленческих решений;
- создаются условия для осуществления надлежащего контроля за процессом принятия управленческих решений, что при необходимости позволяет корректировать ошибочные решения, не дожидаясь развития конфликтной ситуации;
- обеспечивается единообразное осуществление функций должностными лицами различных государственных органов;
- создается гласная, открытая модель реализации коррупционно-опасной функции.

В качестве установления препятствий (ограничений), затрудняющих реализацию коррупционных схем, предлагается применять следующие меры:

- перераспределение функций между структурными подразделениями внутри государственного органа;
- введение или расширение процессуальных форм взаимодействия граждан (организаций) и должностных лиц, например, использование информационных технологий в качестве приоритетного направления для осуществления служебной деятельности ("одно окно", системы электронного обмена информацией);
- исключение необходимости личного взаимодействия (общения) должностных лиц с гражданами и организациями;
- совершенствование механизма отбора должностных лиц для включения в состав комиссий, рабочих групп, принимающих управленческие решения;
- сокращение количества должностных лиц, участвующих в принятии управленческого решения, обеспечивающего реализацию субъективных прав и юридических обязанностей;
- оптимизация перечня документов (материалов, информации), которые граждане (организации) обязаны предоставить для реализации права;
- сокращение сроков принятия управленческих решений;
- установление четкой регламентации способа и сроков совершения действий должностным лицом при осуществлении коррупционно опасной функции;
- установление дополнительных форм отчетности должностных лиц о результатах принятых решений.

В целях недопущения совершения должностными лицами коррупционных правонарушений реализацию мероприятий, содержащихся в настоящем Методическом руководстве, необходимо осуществлять на постоянной основе посредством:

- организации внутреннего контроля за исполнением должностными лицами своих обязанностей, основанного на механизме проверочных мероприятий, введения системы внутреннего информирования. При этом проверочные мероприятия должны проводиться как в рамках проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, контроля за соответствием расходов доходам, так и на основании поступившей информации о коррупционных проявлениях, в том числе жалоб и обращений граждан и организаций, публикаций в СМИ информации о фактах коррупционной деятельности должностных лиц;

- использования средств видеонаблюдения и аудиозаписи в местах приема граждан и представителей организаций;

- проведения разъяснительной и иной работы для существенного снижения возможностей коррупционного поведения.

Осуществление на системной основе мероприятий, указанных в настоящем разделе, позволит устранить коррупционные риски в конкретных управленческих процессах, потенциально создающих коррупционные риски, либо минимизировать их.

15. Основными задачами мониторинга исполнения должностных обязанностей должностными лицами и государственными служащими, деятельность которых связана с коррупционными рисками (далее - мониторинг), являются:

- своевременная фиксация отклонения действий должностных лиц от установленных норм, правил служебного поведения;

- выявление и анализ факторов, способствующих ненадлежащему исполнению либо превышению должностных полномочий;

- подготовка предложений по минимизации коррупционных рисков либо их устранению в деятельности должностных лиц;

- корректировка перечня коррупционных рисков и перечня коррупционных должностей в государственных органах.

Мониторинг осуществляется путем сбора информации о признаках и фактах коррупционной деятельности должностных лиц.

Сбор указанной информации может осуществляться, в том числе путем проведения опросов на официальном сайте государственного органа в сети Интернет, а также с использованием электронной почты, телефонной и факсимильной связи лиц и организаций, имевших опыт взаимодействия с должностными лицами.

При осуществлении мониторинга:

- формируется набор показателей, характеризующих антикоррупционное поведение должностных лиц, деятельность которых связана с коррупционными рисками;

- обеспечивается взаимодействие со структурными подразделениями государственного органа, иными государственными органами и организациями в целях изучения документов, иных материалов, содержащих сведения о коррупционных проявлениях.

Результатами мониторинга являются:

- подготовка материалов о несоблюдении должностными лицами при исполнении должностных обязанностей требований к служебному поведению и (или) требований об урегулировании конфликта интересов;

- подготовка предложений по минимизации коррупционных рисков либо их устранению в деятельности должностных лиц, а также по внесению изменений в перечень коррупционных рисков и перечень коррупциогенных должностей в государственном органе;

- ежегодные доклады руководству государственного органа о результатах мониторинга.

Заключение

16. В целях эффективной реализации настоящего Методического руководства рекомендуется:

- выносить на обсуждение консультативно-совещательных органов по предупреждению коррупции в каждом государственном органе;
- на постоянной основе доводить до сведения руководства государственного органа информацию о проведении государственным органом оценки коррупционных рисков, мониторинге и выполнении мероприятий по минимизации коррупционных рисков возникающих при реализации ими своих функций.

17. Вопросы, связанные с проведением оценки коррупционных рисков, возникающие при реализации функций государственного органа, корректировкой перечней коррупциогенных должностей в государственной службе, а также результаты мониторинга исполнения должностных обязанностей должностных лиц, деятельность которых связана с коррупционными рисками, рассматриваются на заседаниях консультативно-совещательного органа не реже одного раза в год.

18. Информация о проведении государственными органами оценок коррупционных рисков, мониторинге и выполнении мероприятий по минимизации коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций, доводится до сведения руководства.

Приложение 1

Форма

Утверждаю

_____ 2016 г.

ПЕРЕЧЕНЬ коррупционных рисков в системе государственных органов Кыргызской Республики

№ п/п	Функции государственного органа/должностные полномочия(*)	Структурное подразделение(*) (должность, подверженная коррупционному риску)	Коррупционный риск(**)	Категория коррупционного риска: системный (реальный), потенциальный, ситуационный	Уровень коррупционного риска (нулевой, низкий, средний нулевой)	Относится ли коррупционный риск только к деятельности одного органа или его проявление может охватывать деятельность несколько государственных органов	Примечание
	Разрешительная функция						

1							
2							
Функция предоставления услуг							
1							
2							

Примечание

(*) - согласно утвержденному Положению о государственном органе;

(**) - необходимо подробно описать механизм действия коррупционного риска с указанием имеющихся примеров коррупционных проявлений, в том числе возможности таких проявлений на практике в будущем.

Образец

**ПЕРЕЧЕНЬ
коррупционных рисков в Министерстве экономики
Кыргызской Республики**

№	Функции государственного органа/должностные полномочия(*)	Структурное подразделение (должность, подверженная коррупционному риску)	Коррупционный риск	Категория коррупционного риска: системный (реальный), потенциальный, ситуационный	Уровень коррупционного риска (нулевой, низкий, средний нулевой)	Относится ли коррупционный риск только к деятельности одного органа или его проявление может охватывать деятельность несколько госорганов	Примечание
Разрешительная функция							
1	Выдача лицензий на экспорт и импорт товаров и услуг	Управление торговой политики	Необоснованный отказ в выдаче лицензий на экспорт и импорт товаров и услуг; имеется возможность прямого	Ситуационный	Низкий	Данные риски могут относиться к деятельности государственных органов, уполномоч	

			контакта заявителя с участниками процесса подготовки и принятия решения; рассмотрен ие обращений в максимальн о установленн ые законодател ьством сроки...			енных выдавать лицензии и иные разрешите льные документы	
2	Разработка и реализация мер в области экспортного контроля	Управлени е торговой политики	Установлен ие завышенных требований при разработке и мер экспортного контроля; отсутствие ответственн ости лиц принимающ их решения; разработка требований под конкретных субъектов...	Ситуацион ный	Средний	Данные риски могут относиться к деятельно сти государств енных органов, уполномоч енных выдавать лицензии и иные разрешите льные документы	
..

Приложение 2

Форма

Утверждаю

_____ 2016 г.

**ПЕРЕЧЕНЬ
коррупциогенных должностей в государственном органе**

(наименование государственного органа)

Занимаемая должность, подверженная коррупционному риску(*)	Должностные полномочия(**)	Коррупционный риск(***)	Уровень коррупционных рисков(****)

Примечание:

(*) - согласно штатному расписанию;

(**) - согласно распределению полномочий, Положению о структурном подразделении, должностные инструкции;

(***) - сфера деятельности государственного органа, где возможно проявление коррупционного риска при исполнении и должностных полномочий;

(****) - уровень коррупционных рисков:

- высокий;
- средний;
- низкий.

Образец

**ПЕРЕЧЕНЬ
коррупциогенных должностей в Министерстве экономики
Кыргызской Республики**

Занимаемая должность, подверженная коррупционному риску	Должностные полномочия	Коррупционный риск	Уровень коррупционных рисков
Заведующий отделом нетарифного регулирования и экспортного контроля Управления торговой политики	Выдача лицензий на экспорт и импорт товаров и услуг	Возможность сговора при непосредственном контакте; возможность применения "жестких" и "мягких" требований к различным заявителям в отношении полноты и сроков предоставления документов; возможность "ускорить" или "замедлить" рассмотрение документов и подготовку решения...	Средний
Член тендерной комиссии министерства	Закупка товаров и услуг для нужд Министерства	Наличие личных интересов (конфликт интересов); отсутствие адекватной оценки	Высокий

	<p>экономики Кыргызской Республики</p>	<p>потребностей, неэффективное планирование бюджета и процедуры закупки; расплывчатые, нечеткие характеристики, способствующие двоякому восприятию, или создание характеристики, описывающей продукт одной конкретной компании; неясные, необъективные или несвоевременно раскрытые критерии отбора победителя; непоследовательность доступа к информации о проводимой закупке участников торгов; конфликт интересов, способствующий предвзятой оценке участников; недостаточный контроль за исполнением заключенного контракта (это касается в основном качества и временных рамок)...</p>	
...