

МЕТОДОЛОГИЯ антикоррупционного мониторинга и оценки

1. Основные принципы антикоррупционной политики и условия проведения антикоррупционного мониторинга

Настоящая методология антикоррупционного мониторинга и оценки (далее - методология) направлена на систематизацию мониторинга и оценки реализации Программы и Плана мероприятий по противодействию коррупции Правительства Кыргызской Республики (далее - программа).

Основными принципами антикоррупционной политики являются:

- 1) приоритет профилактических мер, направленных на устранение коррупциогенных факторов и проявлений;
- 2) соблюдение объективности и беспристрастности к мониторингу и оценке, путем привлечения неправительственных организаций и независимых экспертов;
- 3) оптимизация функций государственных органов и органов местного самоуправления (далее - субъекты противодействия коррупции), а также порядка принятия решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций;
- 4) выявление и устранение конфликта интересов;
- 5) оценка и управление коррупционными рисками;
- 6) предупреждение и ликвидация вредных последствий коррупции;
- 7) антикоррупционное образование и пропаганда антикоррупционного поведения сотрудников;
- 8) внедрение принципов добросовестного управления и этических стандартов на государственной службе;
- 9) обеспечение прозрачности, открытости и гласности.

2. Основные понятия

Антикоррупционный мониторинг реализации антикоррупционных мер (далее - антикоррупционный мониторинг) - сбор данных, наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупциогенных факторов, а также эффективность мер реализации антикоррупционной политики.

Сбор данных - это получение достоверной информации от субъектов о выполнении антикоррупционных мер, встроенных в повседневную работу государственных органов и органов местного самоуправления.

Наблюдение - это целенаправленное и планомерное восприятие процессов и явлений в сфере противодействия коррупции, результаты которого фиксируются наблюдателем. Для получения значимых результатов необходимо многократное наблюдение.

Анализ проводится на основании полученных данных, делаются выводы и формируются рекомендации относительно принятия управленческого решения.

Оценка - это процесс, направленный на выявление (настолько систематическое и объективное, насколько это возможно) целесообразности, эффективности, продуктивности, ценности (дополнительных преимуществ), устойчивости и/или влияния произведенного вмешательства.

Прогноз - это вероятностное суждение о состоянии какого-либо явления в будущем, основанное на специальном научном исследовании (прогнозировании).

Объекты мониторинга - это коррупционные проявления и деятельность государственных органов, органов местного самоуправления по реализации требований антикоррупционного законодательства Кыргызской Республики.

Субъекты мониторинга - государственные органы и органы местного самоуправления.

Коррупционные сигналы - это ситуации, при которых:

а) гражданин не может свободно реализовать свои права, в том числе на получение необходимой информации, либо не может быстро и эффективно решить обычные вопросы в каком-либо органе власти;

б) отсутствует механизм обязательной публичной отчетности;

в) существуют трудности при обжаловании принятых решений;

г) распространены случаи вовлеченности чиновников в предпринимательскую деятельность;

е) финансовые возможности чиновника не соответствуют его образу жизни;

ж) характерно политическое и иное давление на правоохранительные органы и суды;

з) прослеживается низкая степень доверия граждан органам власти всех уровней, а также правоохранительным и судебным органам.

Коррупциогенные факторы - это ситуации, при которых:

1) отсутствуют механизмы для общественного контроля;

2) отсутствует прозрачность при назначении на должность и освобождения от должности субъекта противодействия коррупции;

3) отсутствует прозрачность при распределении ресурсов;

4) имеется сжатость сроков для вынесения юридически значимого решения и т.п.

3. Цели, задачи и направления антикоррупционного мониторинга

Основной целью антикоррупционного мониторинга является формирование объективной оценки уровня коррупции в республике для своевременного предупреждения, выявления и устранения последствий коррупционных проявлений, на основе принимаемых управленческих решений.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

1) обеспечение организации и координации деятельности субъектов противодействия коррупции по своевременному и качественному предоставлению информационных материалов (отчеты, доклады, аналитические и пояснительные записки) об исполнении мероприятий по противодействию коррупции;

2) разработка и внедрение системы мониторинга исполнения антикоррупционных мер субъектами противодействия коррупции и оценки их влияния на коррупционную обстановку;

3) проведение регулярного мониторинга реализации программ по индикаторам результативности, с последующей оценкой эффективности реализуемых мер;

4) выявление и прогнозирование ключевых направлений повышения эффективности деятельности по противодействию коррупции, упреждению возможностей возникновения и действия коррупциогенных факторов и формированию антикоррупционного общественного мнения.

Основными направлениями антикоррупционного мониторинга является анализ:

- мер, реализуемых посредством антикоррупционных программ по обеспечению оценки их эффективности;

- коррупциогенных сигналов, к которым относятся фактические признаки распространенности коррупции на практике;

- коррупциогенных факторов по своевременному приведению нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством Кыргызской Республики, обеспечению разработки и реализации антикоррупционных программ.

Антикоррупционный мониторинг и оценка реализации мероприятий программы отслеживаются через индикаторы результативных показателей. Система мониторинга и оценки программы основываются на двух каналах информации: государственном (официальный) и с привлечением неправительственных организаций и независимых экспертов (общественный).

Антикоррупционный мониторинг проводится самими субъектами противодействия коррупции (первичный мониторинг), а также уполномоченным органом по оценке и мониторингу реализации Программы, Плана и ведомственных планов мероприятия по противодействию коррупции (сводный мониторинг) - (далее - уполномоченный орган).

Методами проведения антикоррупционного мониторинга являются:

- а) изучение общепринятых коррупционных практик и отслеживание механизмов коррупционных ситуации;
- б) измерение уровня и структуры коррупции по уровням и институтам власти, отраслям экономики и т.п.;
- в) изучение общественного сознания в сфере коррупции;
- г) измерение эффективности антикоррупционных мероприятий.

4. Проведение (первичного) антикоррупционного мониторинга на ведомственном уровне

Субъекты противодействия коррупции разрабатывают внутриведомственную антикоррупционную политику, а также определяют конкретный перечень мероприятий по следующим направлениям:

- законодательному обеспечению противодействия коррупции;
- совершенствованию государственного управления в целях предупреждения и снижения уровня коррупции;
- повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению;
- реализации мер (краткосрочные и среднесрочные меры).

Антикоррупционный мониторинг реализации мер антикоррупционной политики на ведомственном уровне, помимо отчетов о реализации и выполнении мер, с учетом достижения поставленных индикаторов в планах мероприятий по противодействию коррупции, включает дополнительные направления:

- 1) мониторинг антикоррупционного образования - предоставление данных по разработке и внедрению антикоррупционных образовательных программ и распространению антикоррупционных знаний среди населения;
- 2) мониторинг антикоррупционной пропаганды - предоставление данных о публикациях в средствах массовой информации, посвященных проблемам коррупции, коррупциогенным факторам и мерам реализации антикоррупционной политики;
- 3) мониторинг антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, включая их проекты, - предоставление данных о проведении антикоррупционной экспертизы (государственных, муниципальных, общественных и независимых экспертов) по выявлению и устранению правотворческих дефектов, способных породить коррупционные правоотношения;
- 4) мониторинг обращений граждан и юридических лиц по вопросам защиты их прав от коррупционных посягательств - предоставление данных о рассмотрении жалоб и обращений, поступивших в адрес субъектов противодействия коррупции, в том числе по "телефонам доверия" и в электронной форме, обращений от граждан и юридических лиц по защите их от коррупционных посягательств;
- 5) мониторинг взаимодействия субъектов противодействия коррупции с неправительственными организациями и независимыми экспертами;

6) мониторинг соблюдения требований законодательства при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

7) мониторинг открытости антикоррупционной деятельности субъектов противодействия коррупции и/или реализации антикоррупционной политики;

8) мониторинг финансового контроля о целевом и эффективном использовании бюджетных средств субъектов противодействия коррупции, либо их должностными лицами;

9) мониторинг организации и результативности деятельности служб по управлению человеческими ресурсами по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Уполномоченное лицо или структурное подразделение субъекта противодействия коррупции (далее - уполномоченное лицо) проводит первичный мониторинг (внутриведомственный) реализации краткосрочных и среднесрочных мер по противодействию коррупции в своих структурных подразделениях по исполнению запланированных мероприятий и готовит отчет.

Уполномоченные лица представляют в уполномоченный орган отчеты за отчетный период по реализации программы в печатном виде и на электронных носителях по установленной форме (приложение 1 к настоящей Методологии).

Информационные материалы (отчеты, доклады), представленные с нарушением сроков, уполномоченным органом к рассмотрению не принимаются.

5. Проведение (сводного) антикоррупционного мониторинга уполномоченным органом

Сводный отчет составляется уполномоченным органом, определяемым Правительством Кыргызской Республики.

1) Отчет представленный субъектом противодействия коррупции составляется по установленной форме (приложение 2 к настоящей Методологии).

2) Альтернативный отчет со стороны гражданского общества представляется в виде:

- данных и сообщений, публикуемых в средствах массовой информации;
- обращения граждан, организаций, бизнес-сообществ и их объединений;
- результатов социологических исследований;
- данных верификации предоставляемых отчетов субъектов противодействия коррупции и иных официальных данных по итогам проверки;
- других материалов.

Уполномоченный орган, обобщая и анализируя представленные субъектами противодействия коррупции отчеты, осуществляет сводный мониторинг реализации краткосрочных и среднесрочных мер программ, с учетом результатов альтернативного мониторинга, представленного неправительственными организациями.

В ходе сводного мониторинга исполнения антикоррупционных мер и достижения результатов со стороны субъектов противодействия коррупции, уполномоченный орган определяет статус исполнения программы с оценкой достижения результатов по запланированным индикаторам и исполнения мер, заложенных в ведомственных планах, с использованием ведомственных индикаторов.

На основе оценки уполномоченного органа, по итогам сводного мониторинга периодически оценивается эффективность реализации программы по достижению промежуточных результатов. На основании полученных результатов готовится заключение для принятия необходимых мер по повышению эффективности действий, перераспределению ресурсов и их оптимальному использованию, улучшению координации с субъектами противодействия коррупции, а также достижения целей и задач, обозначенных в Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики.

6. Проведение оценки состояния коррупции на национальном уровне

Оценка состояния коррупции на национальном уровне проводится регулярно уполномоченным органом с привлечением государственных и неправительственных структур, а также некоммерческих исследовательских организаций. При этом оценка состояния коррупции проводится конкретно по каждому субъекту противодействия коррупции, в соответствии с графиком, утверждаемым уполномоченным органом. Оценка состояния коррупции субъекта противодействия коррупции, в значительной мере, опирается на информацию, полученную посредством антикоррупционного мониторинга, а также отчетов по реализации программ и планов противодействия коррупции.

Для повышения объективности проводимых оценок состояния коррупции могут применяться и альтернативные методики (размер ущерба от коррупции в денежном выражении). Оценка основывается на соответствующей подтверждающей информации (по количеству и типу коррупционных рисков, схем, правонарушений; уязвимости субъектов противодействия коррупции).

В отчетах отражаются следующие вопросы:

- усиление гарантий, обеспечивающих реализацию антикоррупционной политики государства в социальной, экономической и правовой сферах;
- защита системы государственной службы от деструктивного влияния коррупционных процессов;
- выявление и устранение коррупционных схем и рисков;
- повышение прозрачности и подотчетности субъектов противодействия коррупции;
- объединение усилий государственных органов и гражданского общества в деле противодействия коррупции и повышение его информированности;
- предпринимаемые меры по противодействию коррупции на международном, межведомственном, региональном, секторальном уровнях, а также во взаимодействии с институтами гражданского общества;
- система обеспечения этического и профессионального поведения сотрудников субъектов противодействия коррупции;
- укрепление доверия граждан к системе государственной власти, создание стабильных правовых основ предупреждения коррупции и совершенствование национального законодательства, с учетом Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 6 августа 2005 года;
- определение дополнительных приоритетов, индикаторов и механизмов мониторинга по реализации антикоррупционных мер Правительства Кыргызской Республики.

Структуру эффективности противодействия коррупции определяют элементы, демонстрирующие полное соответствие обязательным элементам каждой из антикоррупционных мер. Для каждого уровня оценки имеется пять возможных уровней соответствия, составляющих критерии оценки: "соответствует в полной мере" - выставляется балл "4", "в значительной степени соответствует" - выставляется балл "3", "частично соответствует" - выставляется балл "2", и "не соответствует" - выставляется балл "1". В исключительных обстоятельствах оценка может также быть определена как "неприменим", в этом случае выставляется балл "0" (отсутствие институциональных и законодательных инструментариев). Эти рейтинги основаны только на существенных критериях и определены следующим образом:

Балл 4	Антикоррупционные меры полностью выполняются в отношении всех существенных критериев
Балл 3	Имеются только незначительные недостатки с полным соответствием значительному большинству существенных критериев
Балл 2	Субъекты мониторинга предприняли ряд значительных мер и соответствуют некоторым из существенных критериев
Балл 1	Имеются серьезные недостатки, с несоответствием значительному большинству существенных критериев

Балл 0	Требование (или часть требования) неприменимо из-за структурных, правовых или институциональных характеристик субъекта противодействия коррупции
--------	--

В процессе обсуждения и проверки эффективности борьбы по противодействию коррупции односторонний визит к оцениваемому субъекту противодействия коррупции даст возможность получить более подробную информацию об эффективности реализуемых мероприятий, включая информацию по коррупционным рискам и уязвимым местам.

7. Развитие институциональных мер в сфере предупреждения коррупции

Антикоррупционный мониторинг позволит совершенствовать программу по следующим направлениям:

- усиление гарантий, обеспечивающих реализацию антикоррупционной политики государства в социальной, экономической и правовой сферах;
- защита системы государственной службы от деструктивного влияния коррупционных процессов;
- выявление и устранение коррупционных схем и рисков во всех сферах экономики и политики;
- обновление мер по предотвращению коррупции и борьбе с ней, с учетом международного опыта и наработок на национальном уровне;
- введение системы обеспечения добросовестного управления, этического и профессионального поведения сотрудников субъектов противодействия коррупции;
- укрепление доверия граждан к системе государственной власти, созданию стабильных правовых основ предупреждения коррупции и совершенствованию национального законодательства, с учетом норм международного права о противодействии коррупции.

Приложение 1
к Методологии
антикоррупционного
мониторинга и оценки

Форма представления отчета о реализации программы

Наименование субъекта противодействия коррупции (название государственного органа и органа местного самоуправления)

Период предоставления отчетности (число, месяц, год) _____

ФИО, должность уполномоченного лица _____

Контактные данные: адрес электронной почты, номер служебного телефона

Краткосрочные или среднесрочные меры, предусмотренные Программой: (указать пункты)

№	Мероприятия	Промежуточные результаты	Причины невыполнения (или частичного выполнения)	Дальнейшие действия по реализации мер
1	2	3	4	5
Приоритет 1: Устранение коррупционных схем				
1				

2				
Приоритет 2: Реформа и модернизация государственного управления в целях повышения прозрачности и подотчетности государственных органов				
1				
2				
Приоритет 3: Взаимодействие субъектов по противодействию коррупции с гражданским обществом и его информированность				
1				
2				

Примечание:

1. К представленной выше информации, при необходимости, готовится пояснительная записка с разъяснением отдельных положений, детализации, описанием реализованных значимых антикоррупционных мер, не предусмотренных Программой и Планом мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции.

2. В случае необходимости, в пояснительной записке и в тексте таблицы указываются ссылки на результаты исследований, статистические данные или другая информация.

Приложение 2
к Методологии
антикоррупционного
мониторинга и оценки

ИНДИКАТОРЫ результативности реализации мер противодействия коррупции субъектами противодействия коррупции (по ведомственным программам и планам)

N п/п	Основные направления антикоррупционной политики	Индикаторы результативности/действия	Единица измерения
1	Нормативно-правовое и организационное обеспечение реализации антикоррупционной политики	Подготовка и принятие проектов законов и нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции	Количество и наименование нормативных правовых актов
		Функционирование ведомственной системы механизмов противодействия коррупции	Количество и наименование механизмов (мер)
2	Определение условий и причин проявлений коррупции, коррупционных рисков и механизмы их устранения	Систематизированный перечень коррупционных рисков в разрезе госорганов	Перечень и количество коррупционных рисков
		Доля жалоб (всего) по факту коррупции в государственном органе и доля жалоб, по которым приняты меры	В % от общего количества жалоб, поступивших за отчетный период
		Количество выявленных фактов коррупционных правонарушений	Перечень и количество коррупционных правонарушений

		Количество служащих, привлеченных к ответственности за совершение коррупционных правонарушений	В % от общего количества служащих
3	Совершенствование системы кадрового обеспечения и контроля по соблюдению ограничений и запретов, связанных с прохождением государственной службы	Внедрение антикоррупционных механизмов в рамках осуществления кадровой политики	В % доля антикоррупционных механизмов и их перечень
		Количество служащих, представивших сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера	В % от общего количества служащих
4	Повышение качества, открытости и обеспечение информационной прозрачности деятельности государственного органа	Доля предоставляемых государственных услуг, по которым разработаны новые стандарты качества и прозрачности	В % от общего числа государственных услуг
		Количество оказываемых гражданам и организациям государственных услуг в электронном виде	В % от общего числа государственных услуг
		Размещение на официальном сайте условий и результатов проведения государственных закупок	В % от общего числа государственных закупок
		Обеспечение доступа граждан и организаций к информации о деятельности государственного органа и возможность прямых обращений и обратной связи	Количество обращений и ответов по каналам обратной связи (общественные приемные, "телефоны доверия", "горячие линии", форумы)
		Доля публикаций в СМИ о результатах обращений граждан и юридических лиц по вопросам защиты их прав от коррупционных посягательств и т.д.	Увеличение (в %) количества публикаций за отчетный период по отношению к прошлым годам
		Количество служебных расследований, проведенных в отношении сотрудников	Количество сотрудников, привлеченных к ответственности по итогам служебного расследования
5	Обеспечение обратной связи совместно с институтами гражданского общества по вопросам реализации мер антикоррупционной политики	Обнародование результатов общественного мониторинга и контроля	Количество опубликованных материалов о результатах общественного мониторинга и контроля
		Количество проведенных антикоррупционных мероприятий по противодействию коррупции во	Перечень мероприятий (в %) от общего количества

		взаимодействии с гражданским обществом	запланированных мероприятий
		Предоставление отчетности государственных органов по исполнению антикоррупционных мер во взаимодействии с гражданским обществом	Своевременность (степень выполнения по срокам)
		Выработка предложений по внесению изменений в существующую антикоррупционную стратегию и программу, по разработке новых мер в сфере противодействия коррупции	Количество и содержание предложений по разработке новых мер
6	Антикоррупционное образование и пропаганда антикоррупционного поведения госслужащих	Количество проведенных семинаров (мероприятий) в госоргане и подведомственных учреждениях по вопросам противодействия коррупции	Перечень тем и количество семинаров
		Численность государственных служащих, прошедших обучение по вопросам противодействия коррупции	Увеличение (в %) количества служащих, прошедших обучение по теме
7	Внедрение принципов добросовестного управления и этических стандартов на государственной службе	Количество проведенных семинаров (численность госслужащих) по внедрению принципов добросовестности госорганов	В % от общего числа семинаров и обученных
		Разработка Кодекса этических норм по соблюдению принципов добросовестного управления	Количество служащих (в %) от общего числа подписавших Кодекс этических норм
		Количество служащих, привлеченных к дисциплинарной ответственности по результатам проверок соблюдения Кодекса этических норм	Количество служащих (в %) от общего числа, подписавших Кодекс этических норм