

ТРЕТИЙ ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ

ПЕРВЫЙ ОТЧЕТ О ПРОВЕДЕНИИ НЕЗАВИСИМОГО МОНИТОРИНГА

Декабрь 2016 года



Cross-Cultural Consulting Services, PLLC

2607 Western Avenue, Suite 610, Seattle, WA 98121, USA

+1-206-733-7762

info@crossculturalconsult.com

www.crossculturalconsult.com

Грегори Элийю Гулдин

www.crossculturalconsult.com

Первый отчет о проведении независимого мониторинга по реализации третьего Плана содействия Декабрь 2016 года

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	1
I. ОБЩИЙ ОБЗОР	1
A. ВВЕДЕНИЕ	1
B. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ НЕЗАВИСИМОГО МОНИТОРИНГА	3
C. ОБЩАЯ ОЦЕНКА ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ ТРЕТЬЕГО ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ ВО ВРЕМЯ ПЕРВОГО ГОДА ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ	4
D. ОЦЕНКИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ ТРЕХСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА В РАМКАХ ТРЕТЬЕГО ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ	5
E. ОБЩАЯ ОЦЕНКА НЕЗАВИСИМОГО НАБЛЮДАТЕЛЯ	7
II. НОВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ТРЕТЬЕГО ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ	8
A. РАЙОННЫЕ КОМИТЕТЫ [РК]	8
B. КОМПОНЕНТЫ РАЗВИТИЯ ПОТЕНЦИАЛА	11
C. НОВЫЙ КООРДИНАТОР ПЛАНА	16
III. УПРАВЛЕНИЕ	18
A. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ	18
B. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МАТЕРИАЛОВ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ РК И ЭГ	23
C. ПРАВЛЕНИЕ, ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ И МЕХАНИЗМ РАЗРЕШЕНИЯ ЖАЛОБ	25
D. ВНУТРЕННИЙ МОНИТОРИНГ	26
IV. КОМПОНЕНТЫ ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ	28
A. ФОНД СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ (ФСР)	28
B. ПРОГРАММА ПОДДЕРЖКИ ТРАДИЦИОННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ [ППТЭД]	30
V. ПЛАНИРОВАНИЕ	38
A. МЕРОПРИЯТИЯ	38
B. ВНЕШНИЙ МОНИТОРИНГ В 2017 ГОДУ	38
ПРИЛОЖЕНИЕ. РЕКОМЕНДАЦИИ, ОФОРМЛЕННЫЕ КАК МЕРОПРИЯТИЯ ДЛЯ ОТВЕТСТВЕННЫХ СТОРОН	39

Первый отчет о проведении независимого мониторинга по реализации третьего Плана содействия Декабрь 2016 года

Список сокращений

ФБ	Фонд «Батани»
БП	Бизнес-план(-ы)
РП	Развитие потенциала
КККС	«Кросс-Калчэрэл Консалтинг Сервисиз ПиЭлЭлСи»
ГИД	Главный исполнительный директор
РК	Районный(-е) комитет(-ы)
ИК	Исполнительный комитет
ЭГ	Экспертная группа
НН	Независимый наблюдатель
СПОС	Свободное, предварительное и осознанное согласие
ГВМ	Группа внутреннего мониторинга
ОКН	Организация коренных народов
ОВП	Оценка выполнения Плана
АКМНСС и ДВ РФ	Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации
РСУП	Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
ПСР	Программа социального развития
ФСР	Фонд социального развития
КМНС	Коренные малочисленные народы Севера
План содействия/План	План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
ПМСБ	Предприятия малого и среднего бизнеса
ПСО	Правительство Сахалинской области
СО	Самообеспечение
ППТЭД	Программа поддержки традиционной экономической деятельности
ШМЛ	Школа молодого лидера

Первый отчет о проведении независимого мониторинга по реализации третьего Плана содействия

I. Общий обзор

A. Введение

Настоящий отчет о проведении независимого мониторинга является первым из серии регулярных контрольных отчетов о проведении независимого мониторинга, охватывающих весь пятилетний период реализации третьего Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области [План содействия/План]. Настоящий обзор охватывает период с января по ноябрь 2016 года¹.

Третий План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области является продолжением первого Плана содействия (осуществлявшегося с мая 2006 года по декабрь 2010 года) и второго Плана содействия (осуществлявшегося с января 2011 года по декабрь 2015 года). Первый План содействия был представлен «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» («Сахалин Энерджи») при поддержке коренных малочисленных народов Севера Сахалина (КМНС), представленных Региональным советом уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (РСУП), а также Правительства Сахалинской области (ПСО). К 2010 году «Сахалин Энерджи», РСУП и ПСО наладили эффективные рабочие отношения с целью контроля и реализации Плана содействия. В 2010 году было проведено несколько раундов консультаций с коренными малочисленными народами и другими заинтересованными сторонами, и к осени был разработан новый План содействия, реализованный в течение последующих пяти лет.

Третий План содействия был организован по аналогичной схеме, и в начале 2015 года была сформирована Рабочая группа, состоящая из представителей трех партнеров Плана, Сахалинской областной Думы, общественной палаты и АКМНСС и ДВ РФ². На первом раунде консультаций от населения были собраны идеи касательно третьего Плана, а на втором раунде представлен проект Плана на рассмотрение общественности. Предложения общественности были включены в окончательный проект третьего Плана содействия, который был распространен для ознакомления в районах традиционного проживания коренных народов в начале ноября 2015 года. После этого, 26 ноября 2015 года РСУП провел в Южно-Сахалинске специальную конференцию с целью согласования и (или) корректировки проекта третьего Плана содействия.

На данной конференции представители коренного населения заявили, что они дают свое свободное, предварительное и осознанное согласие [СПОС] на реализацию Плана и наделяют полномочиями председателя РСУП подписать новое трехстороннее

¹ Официальный запуск Плана состоялся в марте, однако подготовка началась в январе.

² АКМНСС и ДВ РФ - Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Широко известная российская организация коренных малочисленных народов.

соглашение о реализации Плана. 16 декабря 2015 года в Москве была организована церемония подписания третьего Плана содействия губернатором Сахалинской области, главным исполнительным директором [ГИД] «Сахалин Энерджи» и председателем РСУП. Каждый из участников церемонии лично представлял партнерскую организацию КМНС, взявшую на себя публичное обязательство по оказанию поддержки при реализации обновленного Плана.

Ключевыми задачами третьего Плана содействия являются:

- **Развитие потенциала.** Более активное участие коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области в управлении своей деятельностью. Развитие потенциала может включать как развитие лидерских качеств и технических навыков (например, в области бухгалтерского учета, подготовки отчетов, разработки бюджетов, традиционных видов экономической и культурной деятельности, бизнес-планирования), так и повышение культурного и этнического самосознания;
- **Социально-экономическое и культурное развитие.** Повышение качества жизни и жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области путем реализации планов социально-экономического развития, разработанных с учетом культурных особенностей. Культурное возрождение, экономическая устойчивость предприятий, осуществляющих традиционное хозяйство, и улучшение социальных условий будут рассматриваться как целевые направления для поддержки. Будет сделан акцент на долговременное стратегическое планирование с концепцией устойчивого развития в качестве ориентира;
- **Подготовка к созданию независимого фонда.** Помощь в подготовке коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области к возможному созданию независимого фонда развития коренных малочисленных народов.
- **Раскрытие информации о воздействии проекта на окружающую среду.** Предоставление сообществу коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области своевременной, объективной и полной информации о существующем и (или) потенциальном воздействии проекта «Сахалин-2» на окружающую среду и о мерах, принимаемых для предотвращения и (или) минимизации любого возможного негативного воздействия.

Основные нововведения третьего Плана:

- В структуру управления добавлены **районные комитеты** с целью стимулирования участия КМНС на районном уровне, а также полной привязки Плана к семи районам компактного проживания КМНС на Сахалине.
- **Развитие потенциала** — критическая задача Плана, была укреплена за счет собственных компонентов в третьем Плане, в том числе в рамках компонентов Фонда социального развития (ФСР) и Программы поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД).
- **Увеличение ежегодного финансирования** от «Сахалин Энерджи» с 312 000 до 320 000 долл. США.

В. Методика проведения независимого мониторинга

Начало реализации третьего Плана было отсрочено более чем на два месяца ввиду необходимости подготовки положений (правил) координирующих органов Плана содействия, а также затянувшегося отбора представителей КМНС в органы управления Плана. В связи с запуском Плана в конце марта была сдвинута на более поздний срок большая часть других мероприятий, связанных с Планом содействия.

В рамках настоящего отчета независимый наблюдатель (НН)³ посетил Сахалин в период с 11 ноября по 1 декабря 2016 года. Перед посещением НН были рассмотрены протоколы совещаний Комитетов ФСР и ППТЭД, и других руководящих органов Плана. Кроме того, НН посредством телеконференции участвовал в совещании Правления в марте 2016 года. Во время визита специалисты отдела социальной деятельности «Сахалин Энерджи», курирующие работу с коренными народами и координатор Плана подготовили и представили независимому наблюдателю основные документы (из которых наиболее важными являлись полугодовой отчет по реализации Плана содействия, обновленная версия Матрицы мер по снижению воздействия, а также статус жалоб и протоколы заседаний органов Плана содействия) и организовали ряд встреч с основными заинтересованными сторонами, включающими около 70 человек (некоторые из которых входили в разные категории) из следующих групп:

- сотрудников «Сахалин Энерджи» (осуществляющих работу с коренными народами Севера, в том числе реализацию Плана содействия, и других сотрудников, оказывающих поддержку в реализации Плана);
- представителей коренных малочисленных народов (включая РСУП, отдельных членов общин и организации коренного населения [например, родовые хозяйства и родовые общины]);
- представителей Правительства Сахалинской области, включая сотрудников управления КМНС, а также представителя коренных народов при областной Думе;
- представителей органов власти районных администраций, в первую очередь сотрудников, ответственных за работу по делам КМНС, либо участвующих в работе районных комитетов;
- представителей координирующих органов Плана содействия (в том числе членов Правления, Исполнительного комитета (ИК), Комитетов ППТЭД и ФСР, районных комитетов, партнера по реализации проектов ФСР, координатора Плана и двух экспертных групп ФСР и ППТЭД);
- избранных бенефициаров Плана содействия (руководителей, координаторов и исполнителей проектов), а также заявителей на участие в Плане, чьи заявки не были утверждены.

НН также посетил сообщества коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, проживающих на острове, в том числе в населенных пунктах Ноглики, Оха, Некрасовка, Вал, Чир-Унвд, Александровск-Сахалинский, Виахту, Трамбаус, Смирных, Поронайск и Южно-Сахалинск.

³ Грегори Элийю Гулдин, «Кросс-Калчэрэл Консалтинг Сервисиз ПиЭлЭлСи» («КККС»), выполняет роль независимого наблюдателя Плана содействия с 2006 года.

С. Общая оценка заинтересованными сторонами третьего Плана содействия во время первого года его реализации

Три партнера в рамках третьего Плана содействия (РСУП, ПСО и «Сахалин Энерджи») по-разному оценили первый год реализации Плана. Наиболее позитивно оценила его компания «Сахалин Энерджи», хотя и другие партнеры также сошлись во мнении, что положительные стороны реализации перевесили отрицательные. Представители трех партнеров Плана в большей части положительно оценили нововведение третьего Плана по привлечению новых членов сообщества КМНС к работе руководящих органов Плана и весьма высоко отозвались о работе Комитета ФСР. Оценки же, данные партнерами Комитету ППТЭД, отличались от вышеупомянутых, как будет продемонстрировано ниже.

Оценка третьего Плана со стороны РСУП

Представители РСУП, официально признанной организации коренных народов (ОКН) Сахалина, указали на задержку с запуском Плана содействия и подвергли критике «трудности при вводе его в действие», поскольку, по их мнению, План продолжал оставаться в фокусе межличностных и межобщинных конфликтов. Была отмечена успешная и постоянно совершенствующаяся работа ФСР, а новое направление национальных видов спорта было признано особенно популярным нововведением. Внедрение обязательной ротации членского состава координирующих органов также было признано положительным явлением, поскольку способствовало привлечению новых сил к управлению Планом; кроме того, особенно высокую оценку получила подготовка кадров, участвующих в работе руководящих органов. Работа Комитета ППТЭД, напротив, подверглась резкой критике, поскольку его членов обвинили в том, что они использовали комитет в качестве источника «свободных денег», присуждая себе и своим товарищам определенную часть грантов на реализацию бизнес-планов (БП) и программ самообеспечения (СО).

Оценка третьего Плана со стороны КМНС

За исключением РСУП, другие члены общин КМНС, участвующие как в управлении Планом, так и в индивидуальных проектах, сошлись во мнении, что План продолжает приносить реальные выгоды для семей и организаций коренных народов. Однако многие (в особенности представители Ногликского района) отметили, что объем средств, предоставляемых в рамках Плана, был недостаточным в свете ответственности «Сахалин Энерджи» по предоставлению компенсации за освоение традиционных территорий коренных народов в ходе реализации проекта «Сахалин-2». Представители сообщества КМНС также высоко оценили более активное привлечение представителей КМНС к осуществлению Плана и более широкое участие районных администраций (посредством работы в районных комитетах), рассматривая это явление как стимул для реализации проектов Плана в соответствии с действующими на областном уровне тенденциями децентрализации власти и передачи ее районам. Члены общин были почти единодушны в высокой оценке работы ФСР, хотя зачастую критически высказывались в отношении работы Комитета ППТЭД и случаев злоупотребления властью.

Оценка третьего Плана содействия со стороны ПСО

Представители Правительства Сахалинской области, участвующие в реализации Плана, как и представители РСУП, рассматривают привлечение новых участников к осуществлению Плана и назначение нового координатора⁴ как положительные индикаторы расширения влияния Плана. Представители ПСО хотели бы, чтобы третий План обеспечивал достаточные потоки информации от координатора ко всем трем партнерам по реализации Плана, и подвергли критике то, что, по их мнению, является тенденцией к снижению прозрачности со времени осуществления первого Плана. Согласно их общей оценке управления третьего Плана в первый год его реализации, необходимо укрепление полномочий Экспертных групп и новых Районных комитетов, а также сохранение роли Исполнительного комитета.

Оценка третьего Плана компанией «Сахалин Энерджи»

Представители компании «Сахалин Энерджи» также дали положительную оценку реализации первого года Плана, особо отметив возросшее количество новых участников Плана с точки зрения руководства и реализации проектов/мероприятий. Представители, в частности, указали на рост числа поступивших заявок на участие в конкурсах, более широкую осведомленность КМНС о Плане и возросший потенциал КМНС, отчасти обеспеченный учебными семинарами, ставшими доступными для всех членов координирующих органов. Некоторые из трудностей, связанных с запуском, такие как задержка выборов координирующих органов Плана, задержка начала работы комитетов, недостаточное и несогласованное руководство деятельностью Плана, были расценены как типичные для начала нового Плана, а новые элементы, такие как районные комитеты и новые компоненты третьего Плана, такие как развитие потенциала и национальные виды спорта, получили положительную оценку. Однако у представителей «Сахалин Энерджи» вызывает беспокойство тот факт, что иногда личные отношения препятствуют эффективной реализации Плана, принимая во внимание жалобы КМНС в отношении нецелевого использования средств и конфликта интересов.

D. Оценки заинтересованными сторонами трехстороннего сотрудничества в рамках третьего Плана содействия

Когда третий План был официально ратифицирован в декабре 2015 года, три партнера — РСУП, ПСО и «Сахалин Энерджи» — возобновили свои обязательства по совместной реализации Плана содействия. В течение прошедшего года партнеры сотрудничали по нескольким направлениям, в том числе по выполнению своих обязательств в отношении участия во всех руководящих органах и распространения информации о Плане. Тем не менее, существует ряд вопросов, по которым мнения трех партнеров разделились, и эти вопросы вкратце рассмотрены ниже. Один вопрос, а именно распределение нереализованных остатков средств программы микрозаймов, реализуемой фондом «Батани» (ФБ) в период реализации второго Плана, стал особенно серьезным отвлекающим фактором для партнеров и послужил поводом для обострения отношений между ними.

⁴ Светлана Куйран, избранная партнерами, заменила на посту координатора Плана Светлану Санги, которая занимала эту должность в рамках второго Плана.

Некоторые, но не все представители партнеров выразили мнение, что, несмотря на улучшение отношений между тремя партнерами за время, прошедшее с заключительного года реализации второго Плана содействия, «Сахалин Энерджи» по-прежнему осуществляет чрезмерный контроль процесса реализации Плана благодаря большому числу своих представителей на совещаниях координирующих органов Плана содействия. Кроме того, по утверждению этих представителей, существует явный перевес в действиях Компании в пользу Ногликского района, что объясняется, по мнению некоторых, попытками Компании заглядывать свою вину перед этим районом, который больше всех других северных территорий КМНС пострадал от непосредственной деятельности объектов и инфраструктуры проекта «Сахалин-2». Однако, в рамках Плана содействия не распределяются средства по районам в зависимости от расположения производственных объектов Компании, приоритетов к каким-либо районам не существует, все средства распределяются Комитетами ФСР и ППТЭД. Представители «Сахалин Энерджи» напротив считают, что участие в максимально возможном количестве представителей Компании, являющихся членами координирующих органов программы является демонстрацией приверженности Компании выполнению ее обязательств в рамках трехстороннего соглашения и ожидают подобного от остальных партнеров Плана. Компания также подчеркнула, что ее представители выступают лишь с целью разъяснения положений Плана содействия на тех совещаниях, где они являются наблюдателями (т. е. на совещаниях ФСР и Комитета ППТЭД). НН с сожалением отмечает, что простая постановка вопросов соблюдения положений Плана сразу же возбуждает подозрения в пристрастном применении правил.

Что касается ПСО, представители РСУП выразили высокую оценку многоуровневой поддержки с его стороны, но отметили, что Правительство часто использует План для расширения своих бюджетных ассигнований на программы КМНС, и соответственно ненадлежащим образом конкурирует с организациями КМНС по поддержке Плана. Хотя поддержка со стороны ПСО, оказываемая экспертным группам и другим органам Правления, весьма похвальна, наблюдатели отметили, что иногда ПСО не предоставляло в полной мере помощи и участия в процессе в осуществлении совместных функций, таких как выездные мероприятия по внутреннему мониторингу или учебные семинары, проводившиеся в течение истекшего года. Все партнеры также отметили, что по состоянию на декабрь 2016 года было назначено новое руководство для управления отделом КМНС в ПСО, и выразили сдержанный оптимизм по поводу того, что отношения в духе сотрудничества между партнерами не только продолжатся, но и улучшатся.

Другие партнеры признали, что РСУП играет критически важную роль в доведении Плана содействия до местных общин и организации выбора представителей КМНС. Однако в этом году процесс отбора представителей общин подвергся критике в связи с его медлительностью и предполагаемым отсутствием должной вовлеченности. Некоторые участники выразили надежду, что в будущем году Региональный совет проявит большую активность и убедит своих районных представителей более настойчиво привлекать местные КМНС к заявкам на участие в программах Плана.

Представители всех партнеров также отметили тот факт, что получили удовольствие от работы с персоналом других партнеров, и указали на необходимость улучшать

отношения посредством открытых дискуссий и обеспечения прозрачности всех мероприятий и расходов, связанных с Планом. В ходе наблюдения за совещанием Правления, состоявшегося в конце ноября 2016 года, на НН произвели впечатление открытость и прямота, с которыми партнеры выражали свои разногласия и критические замечания относительно поведения друг друга. Эта открытость помогала им преодолевать проблемы, по которым у них возникали разногласия, и способствовала смягчению или разрешению этих проблем.

Е. Общая оценка независимого наблюдателя

Несмотря на ряд напряженных моментов, сохраняющихся в отношениях между партнерами (освещенных в предыдущем разделе), эти отношения в течение года улучшились, а План продолжал приносить выгоды многочисленным представителям КМНС на острове и повышать их потенциал. Новые аспекты руководства третьим Планом, внедренные в течение этого первого года реализации, в целом отличались переменным успехом (эта тема будет подробнее рассмотрена в разделе II), а осведомленность общин и их участие в реализации Плана продолжали расти. В течение этого первого года было проведено больше совещаний руководства, чем когда-либо прежде, и этот рост вовлеченности демонстрирует сохранение, и, возможно, увеличение роли Плана в жизни общин КМНС.

Однако как внутренний, так и внешний мониторинг показали, что некоторые из проблем, выявленных в последние годы, с еще большей остротой проявили себя в нынешний первый год осуществления третьего Плана содействия. Хотя Комитет ФСР и компоненты продолжали получать почти всеобщее одобрение, деятельность Комитета ППТЭД стала объектом серьезной критики. Обвинения в конфликте интересов и даже личных договоренностях при присуждении конкурентных грантов (в первую очередь грантов на самообеспечение и реализацию БП) показались НН заслуживающими по крайней мере минимального доверия, и такая ситуация создает серьезный риск для репутации Плана. Эти проблемы подробно освещены в пункте А раздела III настоящего отчета.

II. Новые элементы третьего Плана содействия

Третий План содействия включил в себя ряд новых элементов, добавленных в ответ на предложения, поступившие от заинтересованных сторон. Основными из этих нововведений стали учреждение районных комитетов (РК) и повышение статуса проектов развития потенциала, наряду с назначением нового координатора Плана и новыми программными компонентами.

A. Районные комитеты [РК]

Создание районных комитетов преследовало три цели: (1) включение большего числа представителей коренных народов на региональном (муниципальном или районном) уровне для участия в руководстве Планом и, как следствие, повышение потенциала участников; (2) использование знаний местных КМНС для влияния на процесс принятия решений при выделении грантов в рамках компонента самообеспечения ППТЭД и компонента ФСР по поддержке студентов; а также (3) повышение на местном уровне осведомленности и участия в реализации Плана путем организации работы членов этих РК с представителями местных советов коренных народов, учрежденных каждой районной администрацией. В целом эти задачи были лишь частично реализованы в течение первого года, а для того, чтобы районные комитеты соответствовали заявленным целям, необходимо будет рассмотреть некоторые ключевые вопросы.

В третьем Плане содействия указано, что два из трех членов РК должны быть избраны из числа и по решению местных советов коренных народов, а третий назначается мэром района. Во время этого первого раунда как минимум в одном районе районная администрация или мэр присвоили себе исключительное право назначать председателя РК, тогда как в других районах представитель администрации не обладал такими полномочиями и на самом деле предпочел назначить на должность председателя одного из представителей совета коренных народов (в соответствии с содержащимся в Плане акцентом на развитии потенциала)⁵. Некоторые из членов РК таким образом присоединились к этим комитетам, хорошо понимая собственную функцию, тогда как другие не имели понятия, для чего их, собственно, избрали. Большинству членов РК были впоследствии разосланы копии Плана (хотя некоторые получили лишь устные распоряжения), но в самом Плане отсутствует руководство о порядке осуществления обязанностей членов РК. Такое отсутствие четких разъяснений порядка осуществления функций по рассмотрению заявок на получение грантов/поддержки привело к тому, что некоторые сотрудники лишь периодически участвовали в работе, тогда как другие все равно сохраняли высокую мотивацию для осуществления обязанностей функционеров Плана на местном уровне. Посещение членами РК учебных семинаров (см. пункт II.B. ниже) помогло частично устранить эту проблему, но большинству членов РК пришлось обращаться к другим более разбирающимся в тонкостях Плана лицам за помощью в разъяснении возложенных на них обязанностей и требуемого от них поведения. Учитывая новизну комитетов, это помогло лишь отчасти, поскольку имеющие большой опыт в реализации Плана лица сами не имели какого-либо опыта в работе РК.

⁵ В самом Плане не содержится каких-либо конкретных разъяснений по поводу внутренней организации РК.

На практике работа районных комитетов не была единообразной, поскольку некоторые из них приглашали для наблюдения или даже участия в своих совещаниях лиц, не являющихся членами комитета (включая заявителей на получение грантов по самообеспечению), тогда как другие проводили совещания без участия лиц, не входящих в РК. Одни РК давали подробные разъяснения по поводу своих рекомендаций, тогда как другие просто утверждали или отклоняли заявки. В одном из районов местные члены КМНС сообщили, что районная администрация заранее приняла решение о том, какие заявки следует утвердить, и просто спросила у двух местных членов РК КМНС, согласны ли те с их рекомендациями, не представив для них никаких обоснований⁶.

Более того, большинство членов комитета вынуждены были самостоятельно решать, какие критерии использовать при оценке заявок на самообеспечение, в результате чего они пользовались знаниями самих заявителей. Члены РК одного района сообщили, что при оценке заявок они руководствовались следующими практичными и довольно откровенными вопросами: 1) Вы знаете заявителя? Заслуживает ли он доверия? Не является ли он алкоголиком?; 2) На самом ли деле заявитель ведет традиционную хозяйственную деятельность, как он утверждает?; 3) На самом ли деле заявитель нуждается в этой поддержке?; а также 4) Воспользуется ли заявитель грантом на самообеспечение для ведения заявленной деятельности?

РК, которые использовали личное знакомство членов комитета с заявителями, положительно влияли на функцию по рассмотрению заявок, принимая решения об отказе в предоставлении грантов на самообеспечение в тех случаях, когда знали, что заявитель ранее получал гранты по Плану или поддержку из других источников, либо об утверждении других заявок, когда знали о зависимости заявителя или его семьи от деятельности, обеспечивающей средства к существованию. Некоторые РК в тех случаях, когда не были полностью осведомлены о ситуации заявителя или о положении его семьи, совершали уточняющие телефонные звонки для получения дополнительных сведений о заявителе. Хотя большинство РК просто заявляли о своем решении утвердить или отклонить заявку на самообеспечение (с комментариями или без них), по крайней мере один из них определял приоритетность своих рекомендаций, деля заявителей на наиболее заслуживающих положительного ответа и тех, чьи заявки были менее срочными или совершенно неприемлемыми. От некоторых участников, не входящих в РК, поступали предложения о том, чтобы члены РК также предоставляли свои рекомендации в отношении заявителей из общин экспертной группы ППТЭД, поскольку они обладают глубокими знаниями по вопросам местных семей и общин и могут оценить их бизнес-планы с точки зрения местного контекста. Что касается заявок на поддержку студентов, РК почти повсеместно рекомендовали к утверждению заявлений практически всех студентов из списков. Председатель партнерской организации ФСР сообщила о своем удовлетворении отчетами РК, отметив, что с помощью проверки соответствия студентов обязательным требованиям Плана содействия, члены РК сократили рабочую нагрузку на партнерскую организацию. Сами члены РК с энтузиазмом говорили о том, как их участие повысило их собственную осведомленность не только относительно Плана, но и относительно мира коренных народов Сахалина в целом. Многие сделали заявление о

⁶ Вначале они согласились, но затем передумали и вернулись к обзору предложений, которые прежде никогда не видели.

том, что воспользуются этой повышенной осведомленностью для распространения знаний о Плате среди членов своей общины. Почти все опрошенные члены РК также задали вопрос о том, возможно ли им получить дополнительное время для рассмотрения пакетов заявок.

Учитывая серьезность, с которой большое количество членов РК подошли к своей работе, многие из них выразили большое разочарование, увидев, что их рекомендациями не воспользовались — или даже вовсе не рассмотрели их — в Комитете ППТЭД (один член РК заявил: «Мне стало очень обидно, когда я узнал, что все наши рекомендации проигнорировали»). В одном случае члены Комитета ППТЭД не получили пересмотренные рекомендации РК, поскольку члены РК отправили их прежнему координатору вместо нынешнего. Некоторые члены РК также жаловались на то, что их никогда не информировали о решениях Комитета ППТЭД относительно предоставленных ими рекомендаций. В свою очередь, члены Комитета ППТЭД полагали, что поскольку большинство РК не определили приоритетность своих рекомендаций (по грантам на самообеспечение), их отчеты имели лишь ограниченную полезность для сокращения большого числа заявок на получение гранта по самообеспечению (однако сообщалось, что это не составляло проблемы в контексте заявок на поддержку студентов). Кроме того, некоторые члены Комитета ППТЭД по большому счету игнорировали мнения членов РК, поскольку часто полагали, что, будучи избранными в качестве местных представителей, они обладают полномочиями по принятию собственных решений без необходимости подстраиваться под чужое мнение.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- ✓ Комитету ППТЭД необходимо подготовить оперативные руководства для РК по стандартизации некоторых в прочих отношениях ситуативных критериев оценки по грантам на самообеспечение, возможно, с помощью контрольных списков с учетом таких вопросов, как (i) ведет ли заявитель традиционный образ жизни; (ii) состоит ли он в постоянных трудовых отношениях, занимаясь наемным трудом; (iii) получал ли он поддержку ППТЭД в прошлом; (iv) получал ли он аналогичную поддержку от правительства в прошлом; (v) предоставил ли он доказательства некоторых заявленных им навыков в специальных ремеслах; а также (vi) страдает ли он от тяжелых жизненных условий (например, бедности, инвалидности).
- ✓ Для повышения осведомленности о Плате содействия в своих районах, комитетам ФСР и ППТЭД необходимо в своих руководствах для РК подчеркнуть необходимость обмена информацией о грантах по самообеспечению и поддержке студентов в рамках Плате с советом коренных народов в их районе.
- ✓ Для поддержки применения Плате содействия членами районов комитетов ФСР и ППТЭД необходимо в своих руководствах для РК стимулировать использование РК в качестве источников информации и помощи для получения грантов на самообеспечение и поддержку студентов.
- ✓ Правлению необходимо рассмотреть возможность рекомендовать РК

всегда определять приоритетность своих рекомендаций (с разделением заявителей на остро нуждающихся и тех, кто имеет более низкий приоритет) и обязательно включать комментарии с указанием оснований для решений при составлении отчетов для комитетов ФСР и ППТЭД. Эти рекомендации должны быть распространены координатором среди членов комитетов ФСР и ППТЭД в полном объеме (включая комментарии, если таковые имеются, с распределенными по приоритетности рекомендациями).

- ✓ Координатору необходимо обеспечить, чтобы заявки подавались непосредственно в РК заблаговременно и задолго до истечения крайнего срока подачи рекомендаций, чтобы дать РК достаточно времени для их надлежащей оценки.
- ✓ Комитетам ФСР и ППТЭД необходимо указать в своих руководствах, должны ли присутствовать на совещаниях РК лица, не являющиеся его членами, чтобы уравновесить преимущества прозрачности и риски нарушения конфиденциальности.
- ✓ Относительно проблем с конфликтом интересов, членам Комитета ППТЭД необходимо разъяснить в своих руководствах для РК, распространяется ли запрет на участие в принятии решений о грантах «в которых у них имеются личные интересы» на партнерские организации, по проектам на самообеспечение. Комитету ППТЭД необходимо также рассмотреть возможность расширения положений о конфликте интересов, таким образом, чтобы они относились также к наблюдателям на совещаниях РК, участвующих в обсуждениях, касающихся их собственных заявок или заявок их родственников.
- ✓ Результаты оценки комитетами ФСР и ППТЭД заявок, рекомендованных РК, должны отправляться координатором непосредственно членам соответствующего РК. Это позволит укрепить их положение на местах в качестве представителей Плана содействия.

В. Компоненты развития потенциала

Как нововведения

Развитие потенциала является одной из ключевых задач Плана содействия с самого момента его принятия в 2006 году, и важность этого компонента в Плане возрастает на каждом следующем этапе. В настоящем третьем Плане развитие потенциала впервые стало отдельным компонентом как ППТЭД, так и ФСР (до этого компонент Развитие потенциала входил только в ФСР). Те, кто работает в рамках Плана или в общих чертах познакомился с Планом в течение последних десяти лет, приветствуют эту тенденцию как соответствующее признание того факта, что устойчивость Плана содействия — за пределами ограниченного во времени распределения товаров или услуг — зависит в первую очередь от развития человеческих ресурсов (т. е. людей, участвующих в управлении Планом и в осуществлении проектов Плана). Один из наблюдателей указал на то, что общей темой всех проектов по развитию потенциала, предложенных для ППТЭД и ФСР, был акцент на передаче навыков из поколения в поколение, от дедов к внукам.

Для новых участников реализации Плана, включая большинство членов комитетов ФСР и ППТЭД, функция и содержание этих компонентов по развитию потенциала были не совсем ясны, когда они приступили к работе в истекшем году. Среди представителей КМНС, рассматривающих возможности подачи заявок, была также некоторая неопределенность относительно того, какого типа проекты подходят для данных компонентов. Это отразилось в относительно небольшом числе проектов, предложенных в рамках компонентов по развитию потенциала (несмотря на повышенное к ним внимание в структуре управления Третьего плана), а также в предложении Комитета ППТЭД о сокращении финансирования из фонда ППТЭД компонента по развитию потенциала в 2017 году с 20% до 10% от бюджета Комитета со ссылкой на «отсутствие спроса», или точнее, отсутствие заявок. Учитывая тот факт, что развитие потенциала является новым компонентом в ППТЭД, возможно, наилучшей стратегией будет сохранение бюджетных ассигнований на уровне 2016 года и удвоение усилий по улучшению понимания среди членов комитета относительно важности и содержания компонента, а также повышение осведомленности КМНС относительно типов проектов, которые можно реализовать в рамках данных важных компонентов Плана. Кроме того, поскольку данный План рассчитан на пять лет, для формирования развития потенциала в качестве его полноценного компонента потребуется некоторое время.

Работа в руководящих органах третьего Плана, особенно для многих новых участников, способствовала повышению осведомленности и укреплению потенциала для участия в процессах и управления процессами Плана содействия, в реализации которых у них прежде было мало опыта и навыков. Один из членов комитета дал следующий комментарий: «Моя работа в комитете научила меня дисциплине, работе с такими [организационными] документами и окажется очень полезной для меня во многих отношениях». Другой отметил, что сначала не имел ни малейшего представления о том, как проводить совещание, но к концу года заметил существенный рост как навыков по работе с людьми и документами, так и уверенности в своих силах. Правление на своем совещании в ноябре 2016 года также признало необходимость поддержки таких тенденций, проголосовав за то, чтобы председатели и секретари комитетов ФСР и ППТЭД остались в Южно-Сахалинске еще один день после совещаний по принятию решений с целью подготовки протоколов совещаний комитетов. При поддержке со стороны координатора это может само по себе быть очень полезным мероприятием по развитию потенциала.

Два учебных семинара

В 2016 году перед совещаниями комитетов ФСР и ППТЭД в Южно-Сахалинске были проведены два учебных семинара для членов координирующих органов программы. Оба этих семинара оказались очень успешными. Первый семинар состоялся в мае и был посвящен подробностям подготовки и оценки проекта. Второй семинар, по предложению участников первого семинара, был санкционирован Правлением для проведения в октябре, после того, как его члены убедились результатах первого семинара, и был посвящен обзору руководящих положений для каждого комитета по поиску путей приведения их в более полное соответствие с передовыми стандартами. Учебные семинары продемонстрировали непосредственные положительные результаты, например, когда члены Комитета ФСР внесли существенные изменения в руководящие

положения ФСР, а количество обсуждений комитета, проводимых по электронной почте, значительно возросло по сравнению с предыдущими годами.

Участники очень положительно отзывались о семинарах, которые, по их словам, дали им общее представление о том, что такое «развитие» и о том, какие цели преследовал План. Один из участников РК отметил: «Мы осознали, что можем изменять порядок вещей, и что они [ответственные за реализацию Плана] должны прислушиваться к нам, поэтому мы взяли за дело и позаботились о том, чтобы План работал как следует». Другие сообщили, что семинары позволили им осознать, что План содействия не благотворительная организация, и что людям необходимо организовать себя, чтобы получить доступ к средствам, что необходимо разработать справедливую систему распределения средств, а не просто раздавать деньги налево и направо, а также что необходимо реформировать положения ППТЭД, точно так же, как были реформированы положения ФСР.

Компонент ФСР по развитию потенциала

В положениях о Фонде социального развития 2016 года говорится, что компонент по развитию потенциала направлен на (i) поддержку участия КМНС в мероприятиях на региональном и межрегиональном (за пределами Сахалина) уровнях; (ii) повышение потенциала общин КМНС по решению социальных проблем и укреплению межэтнических связей; (iii) развитие потенциала КМНС по самоуправлению; а также (iv) поддержку Школы молодого лидера. Это довольно общее описание дало общественности КМНС и Комитету ФСР свободу выбора относительно того, какого типа проекты подходят для данного компонента. Некоторые участники опроса высоко оценили конференции и фестивали за пределами острова, прошедшие при поддержке этого компонента, указав на выгоды расширения кругозора молодых представителей КМНС за счет получения опыта ознакомления с достижениями коренных народов на материке. Другие же, напротив, крайне критично отзывались об этих конференциях и фестивалях, намекая на то, что финансирование относительно дорогостоящих поездок за пределы острова было далеко не лучшим способом расходования средств ФСР. Краткосрочные проекты развития потенциала для одного–двух десятков участников в течение нескольких дней обучения также подверглись критике как неэффективное использование средств на развитие потенциала. Некоторые сторонники этой точки зрения настаивали на том, что проекты по обучению или развитию потенциала должны проводиться для меньшего числа участников в течение более длительных периодов времени, чтобы принести более долгосрочные результаты, а кроме того, по их окончании участники должны получать сертификаты в качестве осязаемого свидетельства их усилий.

Однако организаторы проекта с гордостью указали на положительные результаты таких фестивалей. Для проведения одного такого мероприятия под названием «Живые традиции», из средств третьего Плана было оплачено почти 50% всех организационных расходов, составивших свыше одного миллиона рублей. В частности, из этих средств была оплачена поездка двадцати молодых и взрослых участников ансамбля из Поронайска в Южно-Сахалинск на полные два дня. Сторонники проекта, оправдывающие такое использование денег, заложенных в План, указали на то, что перед поездкой взрослые участники группы потратили много времени, работая с группой молодежи для

передачи им этнических художественных навыков, чтобы к тому времени, когда все они собрались в Южно-Сахалинске, «сам акт участия вместе со старшим поколением в общественном представлении этнических талантов произвел глубокое впечатление на подрастающее поколение и послужил укреплению их национального самосознания». Этот проект, по их мнению, поспособствовал повышению устойчивости культур КМНС Сахалина. Аналогичный проект, связанный с поездкой представителей КМНС на Камчатку для участия в фестивале традиционных ремёсел коренных малочисленных народов Севера, также вызвал подобные с одной стороны критические, а с другой одобрительные замечания. Организаторы этого проекта подчеркнули, что он позволил организовать практическое обучение и заключить соглашение с организаторами фестиваля на предмет проведения камчатскими экспертами «мастер-классов» на Сахалине, тем самым завершая круг межэтнических культурных обменов и вдохновляя КМНС на развитие своих собственных культур.

После реализации Второго плана в рамках этого компонента отдельно прозвучало название «Школа молодого лидера» (ШМЛ) в качестве отдельного вспомогательного элемента проекта. Предыдущие мероприятия в рамках ШМЛ, концентрирующие внимание на развитии персональных лидерских качеств, успешно влияли на молодежь с целью привлечь ее к общественной работе на благо КМНС, к получению дальнейшего образования и к проявлению гордости за свое этническое наследие. Из всех проектов ФСР по развитию потенциала ШМЛ является, пожалуй, наиболее ориентированной на обеспечение устойчивости.

Компонент ППТЭД по развитию потенциала

Мнения относительно того, какого типа проекты должны подпадать под данный компонент, разделились. Одни подчеркивали необходимость обучения техническим навыкам, обязательным для ведения традиционной экономической деятельности (например, обработка шкуры морского зверя), и их современным эквивалентам, таким как обучение вождению и получение прав на вождение снегоходов и лодок (для получения доступа к зимним рыболовным и охотничьим угодьям и местам сбора). Другие настаивали на уделении большего внимания обучению административным навыкам, таким как подготовка бизнес-планов или углубление знаний законов, положений и правил налогообложения, связанных с традиционной экономической деятельностью. Третьи подчеркивали, что все проекты ППТЭД по развитию потенциала должны вести к сертификации, подтверждающей получение компетенций или указывающей на то, что проект способствовал коммерческой деятельности, имеющей практическую ценность (например, обучение езде на собачьих упряжках, как не имеющее коммерческой ценности занятие, не должно получать поддержку в условиях современного рынка).

Одно из решений проблемы различности понимания было предложено на втором семинаре для координирующих органов Плана. В рамках данного компонента было предложено в равной мере уделять внимание проектам, направленным на i) адаптацию традиций КМНС к современным социально-экономическим условиям и ii) сохранение культуры КМНС посредством развития потенциала в сфере сохранения традиционных языка, культуры и природопользования. Таким образом, КМНС смогут как индивидуально, так и коллективно решать будущее как своих культур, так и собственных жизней.

Один из проектов ППТЭД по развитию потенциала, который также включал в себя передачу навыков от поколения к поколению, назывался «Опыт, резервы и перспективы». В этом проекте бабушки обучали молодых девушек использовать нивхские орнаменты в производстве современной оригинальной модной одежды. Этот проект является продолжением серии подобных усилий в прошлом, предпринятых еще в рамках грантов ФСР 2007 и 2009 годов (а также гранта «Эксон» в 2015 году), потраченных на приобретение швейных машин и ткани. Сторонники этой инициативы указали, что такого типа проекты не только поддерживают культурную адаптацию, но также обеспечивают девушек навыками для получения потенциального заработка и возможностями для осуществления коммерческой деятельности. Еще один проект ППТЭД в рамках того же компонента заключался в организации семинара косторезов для мастеров КМНС и финансировании приезда чукотского ремесленника на Сахалин, а также поощрения местных мастеров, в том числе оленеводов, к поиску нового источника доходов посредством производства художественной сувенирной продукции.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- ✓ Комитетам ФСР и ППТЭД необходимо разработать четкие критерии оценки заявок для своих проектов в рамках развития потенциала.
- ✓ Правлению и ИК необходимо рассмотреть возможность проведения обучающих конференций/семинаров для членов руководящих органов по таким вопросам, как «Что такое развитие потенциала?» и «Почему необходимо развивать потенциал?» Такие мероприятия должны проводиться для частных лиц, организаций и общин КМНС в целом.
- ✓ Комитету ППТЭД необходимо изучить вопрос о том, какие навыки нужны новым общинам для разработки и подготовки соответствующих стратегических планов. Комитету ППТЭД необходимо более активно прогнозировать навыки, для развития потенциала которых в поддержке нуждаются члены и организации общин. Кроме того, необходимо предлагать или стимулировать проекты в этих направлениях (например, семинар по оказанию помощи общинам в удовлетворении наиболее сложных требований по предоставлению отчетности).
- ✓ Комитету ППТЭД необходимо рассмотреть возможность партнерства с Министерством экономического развития ПСО и вовлечения специалистов по экономическому развитию с целью корректировки некоторых программ работы с общинами (например, программы по предприятиям малого и среднего бизнеса) для удовлетворения потребностей КМНС в развитии потенциала.
- ✓ ИК и Правлению необходимо начать рассмотрение вопроса о порядке использования компонентов Плана по развитию потенциала для осуществления цели третьего Плана по подготовке к учреждению независимого фонда, управляемого КМНС.

С. Новый координатор Плана

С началом реализации третьего Плана содействия тремя партнерами была избрана новый координатор Плана, которая приступила к работе в начале года. С целью сохранения преемственности и, следуя прецеденту, созданному в период перехода от Первого плана ко второму, в процесс передачи полномочий была вовлечена координатор второго Плана содействия. С одной стороны это оказалось полезным для ориентирования нового координатора Плана и для поддержания связи с представителями КМНС, для которых координатор является основной точкой контакта. С другой стороны это также привело к некоторым сбоям в передаче информации, поскольку представители КМНС иногда обращались со своими проблемами и вопросами к предыдущему координатору, а не к новому. Новый координатор была выбрана с учетом особых требований относительно «нейтралитета» в свете межличностных обвинений в пристрастности, поступавших в адрес ее предшественницы; как следствие, участие предыдущего координатора в передаче полномочий стало причиной возникновения некоторого напряжения.

Начало работы нового координатора было не совсем гладким, поскольку она не была знакома с основной структурой администрирования Плана и с самой ролью координатора Плана, а также ей не хватало некоторых необходимых административных и социальных навыков для работы по Плану, включая базовые знания по делопроизводству (подготовку протоколов) и навыки по развитию межличностных отношений. Основная критика, услышанная НН от заинтересованных сторон Плана, касалась несвоевременного информирования как в контексте отчетности о результатах совещаний руководящих органов, так и в отношении информирования лиц, участвующих в управлении Планом. Другие участники заметили, что показатели работы нового координатора Плана заметно улучшились во второй половине 2016 года, и выразили мнение, что ей необходимо дать шанс на дальнейшее улучшение. Некоторые наблюдатели также выразили удовлетворение ее способностью действовать непредвзято в процессе взаимодействия с партнерами в рамках Плана, в то время как другие отмечали её склонность больше помогать тем, кого она знала лично. Сама координатор призналась в том, что по-прежнему нуждается в улучшении своих административных и социальных навыков, в частности, в отношении подготовки протоколов совещаний. Посредством взаимодействия с участниками Плана она также лучше познакомилась с требуемыми нормами руководящих органов и признала необходимость в более терпимом отношении при работе с участниками Плана, большинство из которых составляют добровольцы, в то время как её должность представляет собой прямые оплачиваемые трудовые отношения, с рабочим местом и зарплатой.

Кроме того, координатор учится более умело использовать различные подходы партнеров к реализации Плана.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- ✓ Координатору необходимо обеспечить своевременное получение информации о Плане всеми заинтересованными сторонами Плана, в особенности тремя основными партнерами.

- ✓ Для повышения общественной осведомленности о мероприятиях в рамках Плана содействия и для более оперативного распространения информации координатору необходимо более эффективно использовать групповые электронные рассылки всем заявителям на получение грантов и участникам со стороны руководящих органов.

III. Управление

A. *Ключевые проблемы*⁷

Наиболее серьезными проблемами для осуществления Плана и сохранения его репутации в течение первого года реализации третьего Плана стали обвинения в сговоре и конфликте интересов. Наиболее часто звучащие жалобы и спорные обвинения сосредоточились на распределении грантов ППТЭД на реализацию бизнес-планов и самообеспечение для Поронайска, грантов на бизнес-планы в Охе и грантов на самообеспечение в Южно-Сахалинске. Во время своего последнего визита независимым наблюдателем были отмечены три тревожных симптома неэффективного функционирования Плана: (i) рекомендации экспертных групп ППТЭД зачастую игнорировались — на самом деле, разрыв между Комитетом ППТЭД и его экспертной группой чрезвычайно велик⁸; (ii) члены Комитета ППТЭД утверждали практически все собственные заявки на гранты, а также заявки, поданные их близкими родственниками; а также (iii) звучали многочисленные обвинения в ненадлежащих договоренностях или поведении.

Такого типа обвинения не новы, поскольку прежние два Плана содействия также были сопряжены с подобного рода противоречиями, особенно в отношении конфликта интересов. Однако противоречия, возникшие в первый год реализации третьего Плана содействия, носили более широкий характер, а кроме того, речь шла о более значительных суммах, поскольку многие из упомянутых грантов предназначались для обеспечения бизнес-планов, а не для самообеспечения. Эти обвинения в усугубившемся ненадлежащем поведении в ППТЭД привели к ухудшению репутации Плана в глазах общественности. Для сохранения Плана в целом и его репутации в целом трем партнерам Плана придется перейти к непосредственному решению этих вопросов в первоочередном порядке.

Ненадлежащие договоренности

Возможно, наиболее серьезными обвинениями в ненадлежащем поведении многочисленные неподтвержденные заявления (исходившие как от членов Комитета ППТЭД, так и от других участников Программы) о том, что несколько членов Комитета ППТЭД предложили другим членам Комитета ППТЭД прийти к договоренности в отношении распределения грантов еще до совещания Комитета по принятию решений, без какого либо учета достоинств поданных заявок. В поле зрения НН попали также

⁷ Независимый наблюдатель подчеркивает, что несмотря на то, что в его обязанность входит честно докладывать обо всех случаях ненадлежащего поведения в рамках Плана в соответствии с сообщениями из многочисленных источников, сам НН не имеет возможности провести расследование в связи с данными обвинениями ввиду отсутствия соответствующих ресурсов и полномочий. НН включает в доклад информацию, исходящую из сообщений респондентов и делает рекомендации на основании отслеженных схем, а также опыта работы в подобных ситуациях. Установление достоверности предъявленных обвинений и принятие соответствующих мер входит в обязанности других органов Плана.

⁸ Многие рекомендации РК были также проигнорированы, однако данная ситуация может быть исправлена по мере приобретения рабочего опыта членами РК, а также при условии соблюдения рекомендаций данного Отчета.

неподтвержденные обвинения в предложениях по подготовке фальшивых бизнес-планов в обмен на «подарки» и (или) голоса членов Комитета ППТЭД.

Неподтвержденные заявления от том, что личное соперничество берет верх над общественной ответственностью

Наиболее резонансным вопросом, с которым пришлось столкнуться Комитету ППТЭД, а затем и Исполнительному комитету и Правлению в 2016 году, стала подача двух заявок на получение грантов по бизнес-планам двумя общинами в Поронайске. Этот вопрос привел к разногласиям не только между членами Комитета ППТЭД, но также и между членами других руководящих органов Плана и общин коренного населения Поронайска. К сожалению, обсуждения вопроса (как официальные во время совещаний Комитета, так и неофициальные за пределом совещаний) как правило концентрировались не на фактах и достоинствах самих заявок; вместо этого они главным образом касались личностей и репутации заявителей, а также личных взаимоотношений комментаторов с заявителями, а также того, с какой фракцией островной общины коренного населения были связаны обе противоборствующие стороны.

В таких обстоятельствах регулирующие положения слишком часто использовались для обвинений противоположной сторону конфликта, а не на то, чтобы способствовать принятию справедливого решения относительно того, какая из заявок больше заслуживает удовлетворения. В погоне за этими личными целями иногда нарушались права заявителей, а оценки экспертной группы ППТЭД (см. пункт В раздела III ниже) игнорировались. Многие заметили, что все четыре члена Комитета ППТЭД, подавшие заявки на получение грантов по бизнес-планам, получили положительное решение (из восьми удовлетворенных грантов и из 14 заявок в рамках первого раунда выделения грантов). Высока была также доля предоставляемых грантов на самообеспечение, предлагаемых членами Комитета для самих себя и (или) членов своей семьи. Несколько человек сделали замечание о том, что самым верным способом получения гранта на бизнес-план или самообеспечение для себя и своих родственников является избрание в Комитет, отклонение заявок на гранты со стороны лиц, не являющихся родственниками или союзниками, и сохранение фонда имеющихся средств для реализации собственных проектов, а также проектов союзников, с которыми заключена сделка. Обсуждая случай, когда один из членов Комитета ППТЭД получил гранты и на бизнес-план, и на самообеспечение⁹, один наблюдатель отметил, что «в этом году члены Комитета ППТЭД проявили просто неслыханную жадность».

Члены Комитета ППТЭД высказались в защиту выделения этих грантов, которые были предоставлены якобы исходя из достоинств заявок, и отметили критические замечания экспертной группы, назвав их необоснованными наблюдениями лиц, несведущих в вопросах КМНС. Кроме того, они заявили, что члены Комитета ППТЭД являются достойными членами общин КМНС и поэтому заслуживают права на то, чтобы их планы экономического развития учитывались наряду с планами их соседей. Если их планы

⁹ Совершенно очевидно, что такая ситуация просто недопустима в соответствии с положениями Плана содействия, поскольку гранты на самообеспечение должны выдаваться для поддержки тех, кто ведет традиционный образ жизни, основанный на натуральном хозяйстве, а не для тех, кто способен организовать коммерческое предприятие.

утвердили, а планы других заявителей нет, успешные члены Комитета ППТЭД не обязаны отчитываться перед менее удачливыми и, соответственно, завистливыми соперниками. Наконец, они заявили, что не все члены Комитета ППТЭД, подавшие заявку на грант по БП во время второго раунда выделения грантов, успешно их получили, некоторые подали заявки, которые были отклонены.

Другие неподтвержденные заявления о ненадлежащих методах и злоупотреблениях

Члены общин также указали на другие методы, являющиеся, по их мнению, злоупотреблениями или ненадлежащими в ином отношении, и по которым НН не всегда мог получить подтверждающую информацию:

- Заявители на получение грантов по самообеспечению и бизнес-планам действовали как подставные лица для других лиц, не желающих огласки (например: (i) их родственники [или владельцы/директора общин], входящие в Комитет ППТЭД или другие руководящие органы, или (ii) для других лиц, недавно получивших гранты, и таким образом, имеющих меньше вероятности получить их повторно)¹⁰. Когда эти заявители опрашивались контрольными органами (как внутренними, так и внешними), часто становилось очевидно, что заявки эти были фальшивыми и предназначались для сокрытия реальных выгодоприобретателей.
- Гранты на самообеспечение утверждались для экономически устойчивых (например, с относительно высокооплачиваемой работой) родственников членов координационных органов и отклонялись для «более достойных» заявителей, ведущих образ жизни, главным образом связанный с обеспечением средств к существованию.
- Члены Правления участвовали в обсуждениях Комитета ППТЭД относительно заявок родственников членов Правления, а положения Комитета допускали такое участие.
- Четкие заявления о конфликтах интересах для членов Комитета не всегда делались во время обсуждений Комитета ППТЭД относительно заявок на получение грантов.
- «Фальшивые общины»¹¹ теперь успешно подают заявки на получение грантов ППТЭД.

Необходимость в принятии мер

Обвинения, предъявляемые Комитету ППТЭД в первый год реализации третьего Плана содействия, носят серьезный характер и самым непосредственным образом отражаются

¹⁰ Также звучали обвинения в том, что не все такие «заявители» были осведомлены о том, что их имена использовались в этих заявках на получение грантов на самообеспечение; подобное заявление было сделано в 2015 году во время реализации второго Плана, и имеются основания считать его правдивым.

¹¹ «Фальшивые» с точки зрения мошеннической регистрации в качестве контролируемых, укомплектованных штатом и управляемых КМНС с целью получения специальных квот на отлов рыбы или других льгот, предоставляемых за статус КМНС федеральными или местными органами власти.

на репутации, эффективности и устойчивости Плана содействия. Правление должно принять самые активные меры по решению этих проблем¹².

РЕКОМЕНДАЦИИ

- ✓ Правлению необходимо учесть, что положения, регулирующие деятельность координационных органов, должны быть дополнены четким запретом на договоренности членов любых руководящих органов Плана с целью распределения грантов между собой без учета достоинств заявки либо на торговлю голосами в пользу предоставления грантов взамен на что-либо иное. Такой запрет должен включать в себя четко определенные виды наказания за нарушение, в том числе за сокрытие информации о любых попытках к достижению таких договоренностей.
- ✓ Процедуры голосования в действующих Положениях о ППТЭД должны быть уточнены в пунктах, касающихся голосования членов, физически не присутствующих на совещаниях Комитета. В настоящее время существует явное противоречие между разделом 10.5.1 Правил и разделом 10.5.4 Положений о ППТЭД на 2016 год.
- ✓ Определение конфликта интересов (раздел 8 Положений о ППТЭД) должно быть пересмотрено с целью включения в него не только самих членов Комитета и (или) их ближайших родственников, но также и членов той же самой экономической организации (например, места работы или общины).
- ✓ Раздел 8 Положений о ППТЭД, касающийся ответственности любого члена Комитета, заявляющего о конфликте интересов, должен быть формализован, а каждый член Комитета должен подписать заявление в начале совещаний по принятию решений с указанием существующих конфликтов интересов на совещаниях в этот день. Без подписания такого заявления члену Комитета должно быть отказано в участии как в обсуждении, так и в голосовании относительно любой заявки.
- ✓ Раздел 8 Положений о ППТЭД, касающийся ответственности любого члена Комитета, заявляющего о конфликте интересов и не принимающего участия в обсуждении заявки, сопряженной с конфликтом интересов, должен быть расширен для включения членов любого другого руководящего органа Плана содействия, наблюдающего за совещанием Комитета. Такое заявление может быть сделано в устной форме в начале совещания, либо по прибытии наблюдателя на совещание.
- ✓ Вновь избранным членам Комитетов ФСР и ППТЭД необходимо подписать обязательство: (i) отклонять и докладывать обо всех предложениях сговора; (ii) официально заявлять о конфликтах интересов; (iii) содействовать и относиться беспристрастно ко всем КМНС в представляемых ими районах; а также (iv) проводить общественные собрания для распространения информации, полученной ими в процессе осуществления Плана.

¹² Для ускорения рассмотрения рекомендаций по этому разделу отчета НН Исполнительный комитет может предложить Правлению свой способ выхода из ситуации.

- ✓ Комитету ППТЭД необходимо рассмотреть способы корректировки Положений о ППТЭД для реагирования на некоторые из выявленных проблем, в том числе:
 - ограничение числа проектов, на которые член комитета или его ближайшие родственники могут получить финансирование в течение пяти лет после получения гранта; а также
 - аналогичные ограничения на получение грантов общинами.
- ✓ Члены Комитета ППТЭД не должны быть лишены права подавать заявку на получение грантов по БП или СО, но независимым наблюдателем было обнаружено, что их заявки имеют системное структурное преимущество благодаря их работе в Комитете. Чтобы ослабить эти преимущества, должна быть учреждена специальная процедура для оценки заявок членов Комитета на гранты БП или СО, поскольку в настоящее время отсутствует какой-либо контроль или перекрестная проверка их собственных предложений. Одним таким правилом могло бы стать требование получения положительных рекомендаций экспертного комитета на предложения по БП от членов Комитета, а также получение положительных рекомендаций РК на их заявки по СО перед их рассмотрением. В таких случаях ИК мог бы делать исключение в случае апелляции со стороны члена Комитета.
- ✓ Поскольку наблюдатели на совещаниях комитетов ФСР и ППТЭД могут участвовать в обсуждениях и присутствовать во время голосования, решения о выделении грантов должны приниматься путем тайного голосования для уменьшения влияния, которое может оказать само присутствие таких наблюдателей.
- ✓ Чтобы уравновесить отсутствие у членов Комитета необходимого опыта вследствие ротации уполномоченных членов, ИК и Правлению необходимо рассмотреть в рамках Плана необходимость поддержания и предоставления доступа членов Комитета (а в конечном счете широкой общественности) к полной базе данных ранее предоставленных частным лицам и общинам грантов. Большая часть этой информации имеется в Интернете, но многие члены Комитета не имеют непосредственного доступа к таким данным, и абсолютно точно не имеют его во время принятия решений Комитетом. Следовательно, координатору Плана необходимо обеспечить всех членов Комитета полной базой данных по результатам текущего и предшествующих Планов (включая решения о предоставлении грантов и отклоненные заявления) задолго до проведения совещаний по принятию решений о выделении грантов. Печатные версии должны быть также доступны во время проведения совещаний Комитета. По возможности ПСО также необходимо предоставить аналогичные списки для грантов ПСО, предоставленных за предшествующий пятилетний период, а РСУП необходимо предоставить такие списки грантов от третьих сторон (таких как «Эксон»).
- ✓ Членов Комитета ППТЭД необходимо обеспечить печатными списками общин и их членов с разбивкой по районам, чтобы иметь

- возможность принимать более взвешенные решения относительно выделения грантов районам, с которыми они лично не знакомы¹³.
- ✓ Правлению необходимо рассмотреть возможность распорядиться о том, чтобы любая база данных по заявкам на получение грантов включала также черный список заявителей, признанных виновными в совершении мошенничества (например, невозврат микрозаймов, сговор, нецелевое использование средств в рамках реализации проекта, умышленный обман при подаче заявок).
 - ✓ Прозрачность. Правлению рекомендуется рассмотреть необходимость поручить ИК размещать отчеты Комитета на веб-сайте Плана вскоре после принятия их окончательной версии.

В. Использование материалов, предоставляемых РК и ЭГ

Хотя третий План предусматривает предоставление рекомендаций от районных комитетов и экспертных групп комитетам ФСР и ППТЭД, по большому счету лишь ФСР обратил должное внимание на эти рекомендации в первый год реализации третьего Плана. Комитет ППТЭД, напротив, весьма невнимательно отнесся к этим внешним источникам информации и оценки. Это было явным нарушением Плана, требующего чтобы проектные предложения, оцениваемые районными представителями, уравнивались и дополнялись оценками со стороны специалистов (экспертные группы) и другими местными участниками (районными комитетами). Правлению необходимо: (i) укрепить понимание того, что другие руководящие органы не могут произвольно отменять части Плана; а также (ii) изучить способы обеспечения улучшения взаимодействия других руководящих органов Плана во избежание возникновения некоторых из проблем, возникших в 2016 году и детализированных выше.

Одной явной причиной, по которой Комитет ППТЭД проигнорировал предложения экспертной группы и районного комитета, стало то, что в зале заседаний физически находились представители районов (члены Комитета), тогда как представители экспертных групп и районных комитетов обычно представляли свое мнение документально. Из двух комитетов ППТЭД в гораздо более очевидной форме отвергал усилия и рекомендации экспертной группы и районных комитетов. На самом деле, председатель ППТЭД и некоторые из членов Комитета высказали мнение о том, что поскольку окончательные решения по грантам принимают комитеты, им нет нужды принимать во внимание мнения других лиц, неосведомленных о местных условиях, актуальных для их районов. Основной подход Комитета ППТЭД в истекшем году заключался в оценке репутации общин в оценке бизнес-планов. Хотя в отдельных случаях это может помочь в выявлении «фальшивых» общин, в других случаях этот подход может легко привести к тому, что члены Комитета будут попросту отстаивать свои личные предпочтения и связи и мешать новым общинам получать поддержку, для оказания которой и был создан компонент БП.

¹³ Поступали предложения о том, что эти списки могли бы предоставлять районные советы КМНС по запросу любого из партнеров Плана, и особенно регионального совета.

Члены Комитета ФСР, по имеющимся сведениям, более внимательно относились к отчету ЭГ ФСР, и рекомендовали заявителям следовать советам, предлагаемым ЭГ, обосновывая это тем, что «Экспертная группа видит то, чего не видим мы». Заявители сообщали о том, что рекомендации ЭГ были разумными, полезными и легко выполнимыми. Некоторые критические замечания были сделаны в отношении экспертной группы ФСР, в частности о том, что поскольку большинство членов ЭГ ФСР были государственными служащими, они были изначально предрасположены к тому, чтобы поддерживать заявки на гранты, позволяющие направить деньги на другие государственные проекты, чтобы «заполнить бреши в бюджете ПСО».

Разрыв, наблюдавшийся между экспертными группами и комитетами ППТЭД и ФСР, во многом можно объяснить отсутствием взаимодействия между ними. Члены комитетов сообщали о том, что часто не до конца понимают комментарии ЭГ, касающиеся конкретных проектов, и часто сомневались в наличии у членов ЭГ достаточной осведомленности о местных обстоятельствах. Поскольку у членов комитетов не было никакой возможности задать эти вопросы членам ЭГ, эти сомнения так и не получили опровержения или подтверждения. Точно так же ЭГ редко узнавали о том, принимались ли во внимание (и если да, то как) их рекомендации, и каковы были окончательные решения комитетов. Если заявители пересматривали свои заявки, ЭГ никогда не получали задания повторно рассматривать эти новые заявки. Со своей стороны многие заявители жаловались на то, что не получали замечания ЭГ достаточно заблаговременно до крайнего срока подачи пересмотренных заявок, а некоторые утверждали, что получали эти замечания лишь в устной форме либо вообще их не получали¹⁴. Более эффективная и регулярная связь между комитетами, экспертными группами и заявителями была бы очень полезна, особенно для ППТЭД.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- ✓ Комитетам ФСР и ППТЭД необходимо создать процесс, позволяющий надлежащим образом учитывать рекомендации экспертных групп и районных комитетов в соответствии с положениями о ФСР и ППТЭД.
- ✓ Чтобы усилия экспертных групп приносили больше пользы, необходимо, чтобы члены этих групп более полно в своих письменных отчетах объясняли причины, лежащие в основе их рекомендаций.
- ✓ На соответствующих совещаниях комитета по принятию решений в качестве наблюдателя и непосредственного консультанта членов комитета должен присутствовать представитель экспертной группы.
- ✓ Секретарям комитетов необходимо отправлять экспертным группам результаты решений о выделении грантов.
- ✓ Для формализации любых изменений, принятых на основе приведенных здесь и по всему тексту данного отчета рекомендаций, необходимо соответствующим образом пересмотреть руководящие положения комитетов.

¹⁴ Координатор утверждает, что замечания ЭГ были отправлены всем девяти заявителям по БП, которым ЭГ рекомендовали пересмотреть заявки. В ответ на рекомендации 4 заявителя пересмотрели заявки, а 5 отказались это сделать. Пересмотренные заявки были пересланы в Комитет ППТЭД.

С. Правление, Исполнительный комитет и механизм разрешения жалоб

Как Правление, так и Исполнительный комитет были более активны в 2016 году, чем во время реализации предыдущих Планов, проводя больше совещаний, как очных, так и дистанционных. Большая часть возросшей активности происходила вокруг вышеупомянутых горячих дебатов относительно результатов процесса рассмотрения заявок на два бизнес-плана, а также относительно порядка распределения неосвоенных средств в бюджете ППТЭД и оставшихся средств второго Плана. Были зарегистрированы жалобы о нарушении процедур и предвзятом отношении к заявителям, и эти жалобы также были включены в повестку дня этих высших руководящих органов Плана.

Роль Исполнительного комитета также подвергалась критике со стороны тех членов Комитета ППТЭД, кто усматривал в поднятии процедурных вопросов на совещаниях Комитета ППТЭД «вмешательство» в полномочия Комитета на ведение собственных дел. Это обвинение было в частности выдвинуто в адрес представителей «Сахалин Энерджи» в ИК (и в Правлении). Правила Плана содействия позволяют всем наблюдателям из Правления и ИК присутствовать на таких совещаниях, а Положения о Комитете ППТЭД 2016 года — участвовать в них. В связи с этим возникает вопрос: когда «участие» становится «вмешательством»? Правление обсудило этот вопрос и предложило возможный компромисс, заключающийся в том, что когда три партнера поднимают процедурные вопросы, их голоса приравниваются к одному голосу других участников. В рамках Положений о ППТЭД 2017 года можно будет провести этот эксперимент, а также ограничить содержание комментариев наблюдателей ЭГ или Правления по процедурным вопросам.

Совещание Правления в ноябре 2016 года, на котором были подняты многие из этих вопросов, стало весьма оживленным мероприятием, участники которого имели возможность свободно выражать свои мнения по рассматриваемому вопросу. Некоторые участники также заявили о своем желании провести совещание с руководством «Сахалин Энерджи», чтобы обсудить ситуацию и предложенное решение вопроса долга Фонда «Батани», возникшего в ходе реализации программы микрозаймов. Представители «Сахалин Энерджи» заявили, что хотели, чтобы процедуры не отклонялись от заданного курса.

Еще одним вопросом, касающимся Правления и поднятым во время визита НН, стала не устраивающая некоторых несменяемость представителей партнеров в ходе реализации разных Планов. Некоторые участники также задали вопрос о планах ротации представителей КМНС в Правлении (Александровск-Сахалинский район, по их утверждению, ни разу не был представлен в Правлении). Другие предлагали Правлению заниматься не только рассмотрением действий ИК, комитетов ППТЭД и ФСР, но также сосредоточиться на базовых вопросах долгосрочного планирования по Плану, например, подготовки независимого фонда.

Одной из обязанностей Исполнительного комитета является проведение расследований по жалобам, поданным в рамках Плана. В течение 2016 года ИК продолжил данную работу, с полной ответственностью выполняя возложенные обязанности по разрешению поданных жалоб. И хотя не все заявители были удовлетворены результатами (либо, с их

точки зрения, отсутствием результатов), механизм урегулирования жалоб продолжает функционировать по назначению, привлекая внимание партнеров Плана к таким вопросам как пристрастное отношение или конфликт интересов, и предоставляя представителям КМНС легкодоступную трибуну, с которой можно как коллективно, так и индивидуально выразить неудовлетворенность аспектами Плана. Жалобы, поданные в 2016 году, включали возражения в отношении процедур, по которым избирались представители координирующих органов Плана, а также недовольство процедурами и распределением средств ППТЭД. Проведя личные встречи с группами заявителей, три представителя Рабочей группы ИК по разрешению жалоб помогли представителям коренного населения лучше понять внутренние механизмы Плана и направили предложения по усовершенствованию Плана в Исполнительный комитет и Правление. Опыт показывает, что даже при невозможности своевременного устранения основополагающих причин жалоб в процессе их рассмотрения, это обычно происходит в рамках следующего года при участии партнеров и участников Плана.

В целом, НН полагает, что при урегулировании спорных вопросов, касающихся бизнес-планов и прочих связанных с ними вопросов, внедрении механизма разрешения жалоб, а также в осуществлении надзорной функции ИК за комитетами ФСР и ППТЭД как Правление, так и ИК действовали надлежащим образом в соответствии со своими сферами ответственности в рамках Плана.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- ✓ РСУП необходимо подготовить таблицу, демонстрирующую ротацию участия районов в составе Правления в прошлом и настоящем, а также ожидаемое участие в будущем.
- ✓ Правлению необходимо рассмотреть официальное ограничение участия наблюдателей партнеров в заседаниях комитетов ФСР и ППТЭД рамками процедурных вопросов.
- ✓ Правлению необходимо рассматривать как минимум на ежегодной основе возможность добавления обсуждения (обзора) официальных целей Плана в одну из своих повесток дня совещаний (в частности, касающихся помощи Правления в достижении цели по созданию независимо управляемого фонда коренных малочисленных народов).

D. Внутренний мониторинг

Настоящий визит стал первым визитом, во время которого независимым наблюдателем было оценено функционирование группы внутреннего мониторинга (ГВМ). ГВМ (включающая в полном составе по одному представителю от каждого партнера) исполняла свои обязанности профессионально и эффективно. Кроме того, члены группы взаимодействовали с грантополучателями, руководя их действиями на следующих этапах отчетности и напоминая им об обещаниях, данных ими в своих заявках на получение грантов. Находясь в общинах, члены группы внутреннего мониторинга также помогали в повышении осведомленности и интереса по отношению к Плану.

В процессе наблюдения за работой ГВМ возник ряд вопросов/пунктов, которые следует рассмотреть ее специалистам:

- Существуют ли правила или руководящие указания относительно того, кто, помимо основных участников, должен присутствовать во время процедуры внутреннего мониторинга? Конфиденциальность или прозрачность?
- Проводит ли ГВМ активный обзор комментариев ЭГ ППТЭД и ФСР по проекту с целью проверки их выполнения? В некоторых случаях замечания ГВМ во многом совпадали с замечаниями ЭГ.
- Должна ли ГВМ проводить случайные проверки оборудования, предоставленного в рамках Планов содействия прошлых лет? Имеется много (неподтвержденных) сообщений о продаже предоставленного в рамках прошлых Планов оборудования. Разрешено ли это? Не будет ли уместным в этом контексте составить реестр оборудования, предоставленного в рамках Плана содействия?
- Не должна ли ГВМ сообщить о том, что она приветствует (с гарантией конфиденциальности) любые сообщения о ненадлежащем использовании средств Плана содействия?

РЕКОМЕНДАЦИИ

- ✓ Правление может рассмотреть возможность издать руководство для ГВМ в отношении i) конфиденциальности прозрачности информации о деятельности группы ii) рассмотрения рекомендаций ЭГ в отношении проектов, по которым проводится мониторинг iii) выборочных проверок по использованию оборудования, ранее предоставленного в рамках Плана содействия и v) сообщений общественности о ненадлежащем использовании средств Плана содействия.
- ✓ Правление может рассмотреть возможность издать заявление или положение, излагающее мнения руководства Плана о передаче в форме продажи или дарения предоставленного в рамках Плана содействия оборудования после завершения поддерживаемого проекта.

IV. Компоненты Плана содействия

A. Фонд социального развития [ФСР]

Работа комитета

Комитет программы ФСР получил почти единодушно высокую оценку за энтузиазм его сотрудников и результаты их работы. Из семи человек, работавших в Комитете ФСР в 2016 году, лишь двое имели опыт управления по Плану, тогда как другие члены Комитета были новичками в подобной общественной работе. В отличие от Комитета ППТЭД, не поступало никаких обвинений в том, что опытные члены Комитета пытались доминировать или манипулировать новичками; напротив, все члены Комитета, с которыми беседовал НН, положительно отзывались об отношениях в своем коллективе.

Члены Комитета сообщили о множестве совещаний, проведенных как в очной форме, так и по электронной почте. Новые члены с воодушевлением говорили о своей работе, поскольку почти для каждого из них она стала новым опытом представительства или защиты интересов своих районов в каком бы то ни было качестве, опытом, который раздвинул их горизонты и который им хотелось бы продолжить. Они с энтузиазмом посещали учебные семинары, предложенные в начале их работы, и немедленно принялись за пересмотр положений, руководящих деятельностью Комитета. Они эффективно взаимодействовали друг с другом, вели переговоры по телефону и электронной почте, решая вопросы работы в Комитете и завязывая отношения с представителями других районов острова. Один активный сотрудник даже создал группу в WhatsApp для обмена информацией о совещаниях ФСР и пропаганды сфер его применения.

Однако отсутствие опыта у руководства Комитета ФСР все же заставило некоторых наблюдателей сделать замечание о том, что как председателю, так и секретарю необходимо еще учиться выполнять административно-бюрократические функции, присущие их должностям. Некоторые также отметили, что незнание правил и процедур привело к тому, что наблюдатели партнеров Плана проявляли излишнюю активность на совещаниях Комитета, поднимали вопросы о соблюдении положений или ответа на обращения за разъяснениями по поводу прошлого опыта ФСР. Другие также усомнились в уместности подачи заявок на гранты самими партнерами Плана (ПСО и РСУП), усмотрев в этом возможные конфликты интересов.

Община «Нивх», партнерская организация ФСР в 2016 году, также хорошо зарекомендовала себя в первый год работы, снискав лестные отзывы партнеров Плана, назвавших ее положительным примером развития потенциала. Как и в предыдущих Планах содействия, партнерская организация взяла на себя ответственность за распределение выделенных ФСР средств среди студентов и получателей медицинской помощи. Правление высоко оценило ее работу на совещании в ноябре 2016 года, а глава партнерской организации выразил желание продолжить сотрудничество и в 2017 году.

Компоненты ФСР

В то время как в прежних Планах лишь один открытый конкурс грантов был проведен ФСР (т. е. «Связь времен»), в течение первого года реализации третьего Плана состоялось три различных конкурса (в дополнение к «Долгосрочным проектам» по поддержке здравоохранения и образования), а также была организована поддержка проекта «Школы молодого лидера». Первым конкурсом — и ближайший эквивалентом открытого конкурса предыдущего Плана — стал компонент развития национальной культуры (20 успешных проектов), тогда как «Национальные виды спорта» были выделены в отдельный компонент (6 проектов), и как было упомянуто выше, статус компонента получило «Развитие потенциала» (3 проекта). В проектах, получивших поддержку в рамках компонента «Развитие национальной культуры», был сделан упор на передачу культурных знаний (ремесел, искусств, навыков) от старшего поколения поколению сегодняшней молодежи; в число примеров вошло производство детских костюмов для национального танцевально-фольклорного ансамбля в Поронайске и семинары по нивхской вышивке в Южно-Сахалинске. Касательно первого из этих проектов организатор отметил, что «Экспертная группа ФСР предложила нам изменить проект, посвятив его детским костюмам, а не как было первоначально задумано, взрослым. Это было весьма удачное предложение. Когда дети одеваются в национальные костюмы и участвуют в мероприятиях вместе со взрослыми, они приобщаются к своей национальной культуре». Таким образом была достигнута цель ФСР по поддержке преемственности культуры КМНС.

Развитие национальных видов спорта

Этот новый компонент получил широкое признание. На протяжении первого года было подано большое количество заявок, главным образом на спортивный инвентарь, что является вполне закономерным первым шагом для многих общин, стремящихся развить свой потенциал в отношении национальных видов спорта. Один из проектов заключался в поддержке организации недельного летнего лагеря в пгт. Ноглики, где 12 учащихся (11 нивхов, 1 уйльта) в возрасте 12–15 лет, поровну представленные мальчиками и девочками, участвовали в состязаниях по национальным видам спорта, учились готовить блюда нивхской кухни и в целом сочетали занятия спортом с культурными практиками и развитием национальной гордости. Почти все они были учащимися местной бывшей школы-интерната, сотрудники которой организовали этот проект для своих учеников.

Долгосрочные проекты

Поддержка ФСР проектов (заявок) в области здравоохранения и образования продолжалась и в течение 2016 года, в связи с чем учащиеся, их семьи и отдельные получатели помощи выражали огромную благодарность Плану содействия за предоставление им грантов. Прошлогодние компоненты офтальмологической и стоматологической медицинской помощи были объединены в более общую категорию медицинской помощи для людей в трудной жизненной ситуации. Хотя некоторые наблюдатели продолжали возражать против такой медицинской помощи, утверждая, что ответственность за нее должно нести государство (например, предоставление в этом году помощи в приобретении оборудования и мебели для медпункта в селе Вал), другие

отмечали, что такая поддержка имеет критическое значение, особенно в случае транспортировки больных за пределы острова для хирургической операции.

Комитет ФСР, вдохновленный знаниями, полученными на учебном семинаре, принял ряд нововведений о предоставлении образовательных стипендий в 2017 году. Во время семинара организатором был задан вопрос о том, почему Комитет ФСР не обязывал студентов, получивших гранты, отрабатывать по окончании учебы затраченные на них средства в своих районах. Участники семинара решили, что в компетенции ни комитета ФСР, ни общин не входит управление выпускниками. Однако в качестве поощрения и стимулирования участия студентов в общественной жизни, в том числе в интересах КМНС, Комитет предусмотрел дополнительную выплату к стимулирующей стипендии для тех студентов, которые добровольно желают работать на благо общин и участвовать в деятельности КМНС во время учебы. Один из партнеров указал на то, что это напрямую способствует развитию потенциала, поскольку учащиеся посредством такой деятельности приобщаются к местной общественной жизни и становятся полноправными гражданами Российской Федерации, осознающими свои права и обязанности. Комитет ФСР продемонстрировал свою активную позицию в рамках компонента здравоохранения, пересмотрев свои положения 2017 года и приняв более строгие требования для оказания помощи людям в сложных жизненных условиях, а также инициировав новый субкомпонент по пропаганде здорового образа жизни и профилактике болезней, распространенных среди КМНС.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- ✓ Необходимо установить крайние сроки в официальных Положениях о ФСР на подачу заявок на участие в конкурсе ФСР и предложений в РК (для поддержки учащихся) и в ЭГ с целью дать обеим группам достаточно времени для рассмотрения заявок и предложений в ФСР.

В. Программа поддержки традиционной экономической деятельности [ППТЭД]

Комитет ППТЭД

Как нынешний, так и бывший председатели Комитета ППТЭД выразили общую неудовлетворенность тем, как Комитет работал в истекшем году, а также высказали возмущение в отношении якобы имевшего место вмешательства и давления со стороны представителей партнеров в Правлении и Исполнительном комитете Плана. Однако большинство остальных членов Комитета не испытывали подобных чувств относительно вмешательства партнеров. Эти члены Комитета, почти все из которых являются новичками, с благодарностью отозвались о наблюдателях, которые помогли им понять положения, регулирующие их работу, и отметили, что хотя некоторые из наблюдателей имели явные предпочтения относительно голосования, они не чувствовали с их стороны никакого давления. Все без исключения заявили о том, что им нравится их работа.

Однако члены Комитета ППТЭД все же подняли несколько вопросов, касающихся работы Комитета:

- Рекомендации экспертной группы ППТЭД получали формальное признание, но затем игнорировались, поскольку существовало мнение, что эксперты являются финансовыми специалистами, компетентными в своей области, но не имеющими глубокого понимания реалий жизни коренных народов в районах. Рекомендации районных комитетов по грантам на самообеспечение вообще не получили никакого формального признания.
- По их мнению, существует большой разрыв между сторонниками прежнего председателя Комитета и сторонниками нового.
- Новый председатель был в некоторых отношениях незнаком с правилами и положениями по управлению Комитетом ППТЭД.

В течение года между Комитетом ППТЭД с одной стороны и Исполнительным комитетом и Правлением с другой стороны велись оживленные дебаты. Комитет ППТЭД предпринял ряд попыток перевести неиспользованные средства из других компонентов в бюджет самообеспечения, но ИК и Правление, как правило, препятствовали такому переводу средств. Постоянные разногласия по поводу грантов на самообеспечения привели к тому, что в Положениях о ППТЭД 2017 года были приняты следующие изменения относительно распределения средств компонента: финансирование бизнес-планов увеличилось с 35% средств ППТЭД в 2016 году до 60% в 2017 году, финансирование самообеспечения сократилось с 35% до 25%, финансирование микрозаймов с 15% до 0%,¹⁵ а финансирование развития потенциала осталось на прежнем уровне — 15%. Учитывая важность развития потенциала для достижения целей, поставленных в Плане содействия (включая создание независимого фонда), возможно, Комитету ППТЭД лучше всего будет рассмотреть возможность скорректировать сумму, выделяемую на развитие потенциала, и увеличить нынешнюю 15%-ную долю.

Вопросы для Комитета ППТЭД

В течение года возник ряд старых и новых вопросов, которые должны быть рассмотрены и решены Комитетом ППТЭД и Планом содействия. В их число вошли следующие вопросы:

- «Фальшивые общины»? В ответ на новую программу поддержки предприятий малого бизнеса, принятую ПСО в 2015 году, каждой общине была гарантирована выплата 67 000 рублей ежегодно, а также предоставлялись деньги для снижения коммерческой процентной ставки. Это привело к взрывному росту числа общин, от порядка десяти в конце первого Плана содействия в 2010 году до почти 50 в начале третьего Плана содействия в 2016 году. Некоторые утверждали, что многие из этих новых общин являются «фальшивыми», созданными лишь для того, чтобы получить «дармовые деньги» от ПСО и любого другого органа, желающего предоставить им средства. Высказывалось мнение, что это произошло с Планом, поскольку эти «фальшивые общины» пытались получить гранты на бизнес-планы

¹⁵ См. комментарии ниже.

или самообеспечение, не имея реального намерения осуществлять предлагаемые ими проекты. Для преодоления этой проблемы ПСО ввело более строгие положения в истекшем году, требующие от общин предоставления ежемесячных отчетов и найма бухгалтеров. Эти положения, возможно, позволят быстро сократить число общин, поскольку новые требования заставят каждую такую организацию понести дополнительные затраты в отношении времени и средств, снизив привлекательность «легких денег». Многие общины, управляемые трудолюбивыми участниками, могут также принять решение о самороспуске ввиду этих новых (и для некоторых трудновыполнимых) требований.

Что в связи с этим может сделать План содействия? Некоторые участники предложили ППТЭД принимать заявки только от тех общин, которые существуют не менее трех лет, по мнению других районные советы КМНС или советы родовых хозяйств должны проводить проверку подающих заявки общин с целью отделения «реальных» общин от «фальшивых».

- Кто относится к коренным народам? Более детальный анализ как старых, так и новых общин заставил людей внимательней взглянуть на их состав. Во многих общинах, особенно в таких местах, как Поронайск, где существует множество этнически смешанных браков, этот вопрос приобрел остроту по мере появления обвинений членов общин и некоторых общин в целом, в том что они не являются поистине коренными малочисленными народами Севера, и такие обвинения, как сообщается, используются определенными членами Комитета ППТЭД для аргументации своего отказа в предоставлении грантов лицам или организациям, которые по их мнению являются не коренными.
- Могут ли жители Южно-Сахалинска на законных основаниях подавать заявки на получение грантов на БП и СО? Многие респонденты из северных районов острова, которые вовлечены в управление Планом, выразили свои сомнения по поводу того, стоит ли позволять жителям областной столицы подавать заявки на гранты на самообеспечение и бизнес-планы, аргументируя это тем, что вряд ли столичные жители смогут заниматься такой деятельностью в городских условиях. Однако местные жители из числа КМНС возражают, что многие южно-сахалинские КМНС занимаются традиционной экономической деятельностью, когда посещают своих родственников, проживающих на севере. Другие утверждают, что используют свои земельные наделы в пригородах Южно-Сахалинска для возрождения традиционной экономической деятельности в своих семьях. Другой вопрос, соответствует ли такая деятельность строгому определению ППТЭД в отношении «самообеспечения» или реалистичного предложения коммерческого предприятия.
- В условиях, когда Комитет ППТЭД в большинстве случаев игнорирует рекомендации экспертной группы и районного комитета, и когда члены Комитета ППТЭД соглашаются с мнениями членов местного районного комитета относительно заявок из их собственных районов, ситуация, по сути, позволяет представителям Комитета ППТЭД в одностороннем порядке решать, кто из их района получит гранты на СО. Нужно ли урегулировать эту ситуацию?

Гранты на реализацию бизнес-планов в сравнении с грантами на самообеспечение

Как было отмечено выше, гранты на БП и СО подверглись самой острой критике, а некоторые респонденты назвали их «бесплатными подарками, не ведущими ни к какому развитию», которые выдавались главным образом давно существующим общинам, экономическое положение которых и без того было далеко не бедственным. Один из критиков выступал за упразднение обоих компонентов и замену их займовым фондом с низким процентом. Такая критика нашла некоторый отклик у руководящих органов Плана: в соответствии с Положениями о ППТЭД 2017 года бизнес-планы будут поделены на две категории: стартапы и укоренившиеся проекты, — чтобы дать новым общинам больше шансов на получение гранта на БП.

Тем не менее, справедливо также то, что многочисленные компоненты ППТЭД подстегнули усилия предпринимателей по возрождению и поддержанию традиционной экономической деятельности. Такое часто происходит в более долгосрочной перспективе, которую невозможно спрогнозировать по заявкам, поданным в течение того или иного года. Одно такое предприятие, направленное на помощь в сохранении элементов культуры уйльта, началось в этом году с неудачного бизнес-плана и предложений ППТЭД по развитию потенциала (по собаководству и вышиванию), но продолжится планами подачи заявки на получение гранта по самообеспечению и новым предложением в ФСР по развитию потенциала.

Организации-партнеры по выделению грантов на самообеспечение сообщили о наличии дополнительной нагрузки в истекшем году при оказании поддержки заявителям на получение грантов по самообеспечению, когда как минимум одна организация подверглась дополнительной проверке со стороны налоговых органов по причине «подозрительных» перемещений средств на ее банковских счетах (получение и распределение средств для успешных заявителей по СО). Другие организации-партнеры сообщили, что при обработке каждой заявки их рабочая нагрузка состоит из следующих элементов: телефонные звонки, финансовая отчетность и активное взаимодействие с координатором Плана содействия, банками и заявителями. Многие заявители как успешные, так и неуспешные, высоко оценили усилия организаций-партнеров. Некоторые заявители упомянули, как главы организаций-партнеров сначала отказались спонсировать еще одного заявителя на получение гранта по СО, но в конечном итоге изменили свое мнение и утвердили заявку из чувства общественного долга. За эти усилия организации-партнеры удерживают 5% суммы гранта на СО. Хотя некоторые респонденты по-прежнему сообщают о трудностях в поиске организации-партнера, изменение правил, согласно которому заявителям разрешено работать с помощью организаций-партнеров за пределами их собственного района, значительно облегчило этот процесс.

Несмотря на разногласия вокруг предоставления некоторых грантов на СО, находились люди, которые нисколько не сомневались в достижении намеченных выгод. Один заявитель из с. Некрасовка наконец получил грант на СО в 2016 году на приобретение лодочного мотора после того, как пять или шесть раз получал отказ по своим заявкам. Не имея заработков от наемного труда, этот заявитель сможет использовать лодочный мотор для рыбалки в более отдаленных местах и для поездки на полуостров Шмидта с

целью сбора растений и ягод. Еще один грант на СО, выданный жителям с. Некрасовка, позволил брату и сестре (после выхода на пенсию) вернуться к рыбному промыслу, которым они занимались еще в юности, а теперь будут добывать себе средства к существованию.

Полученные критические замечания относительно реализации компонента самообеспечения включали жалобы о задержках в сообщении результатов рассмотрения заявки, отсутствии письменных уведомлений об успехе или неудаче, а также о задержках в получении выделенных по гранту средств, вследствие чего грантополучатели в 2016 году пропустили сезон рыбной ловли и собирательства. Поступали также сообщения об открытой продаже через Интернет оборудования по СО (с этикетками Плана содействия). Поступали возражения в отношении использования средств Плана на приобретение так называемых «предметов роскоши», таких как снегохода «Yamaha» вместо отечественного «Бурана» или джипов вместо более дешевых автомобилей, но принимая во внимание, что сумма гранта в рамках самообеспечения достаточно ограничена (с учетом внесения оставшейся суммы на покупку данных товаров самим заявителем), данную критику смягчает тот факт, что вышеуказанное оборудование использовалось для достижения поставленных целей.

Возникли также вопросы о порядке распределения грантов на СО, когда Комитет проголосовал за распределение трех грантов поровну между районами, не учитывая совершенно разные показатели численности населения КМНС в каждом районе. Менее населенные районы, естественно, сочли это хорошей идеей, тогда как более густонаселенные, которые оказались в меньшинстве при голосовании, поскольку членство в Комитете предполагает равное распределение представителей, высказывались в пользу выделения грантов на СО в соответствии с численностью населения или с учетом достоинств заявки. Равное распределение привело к тому, что п. Смирных и г. Южно-Сахалинск получили самое большое число грантов на СО в истории Плана. Жители Ногликского района особенно возражали против такого распределения, поскольку твердо полагали, что гранты на СО, как и все остальные льготы Плана содействия, в идеале должны все достаться Ногликскому району как району, испытывшему наибольшее воздействие проекта «Сахалин-2» на этапе строительства инфраструктуры. Некоторые представители Ногликского района непоколебимо верят в то, что План содействия является «компенсацией», а не социальной программой со стороны спонсора — компании «Сахалин Энерджи».

Еще один спорный вопрос при выделении грантов на СО возник вокруг критериев для предоставления гранта. Некоторые респонденты очень бурно возражали против выделения таких грантов обеспеченным заявителям, имеющим полноценную работу (а в особенности в отношении работы вне традиционной экономической деятельности), в то время как в получении грантов отказывалось людям безработным или работающим на неполную ставку и тем, кто занимался рыбалкой или другой традиционной экономической деятельностью большую часть (если не на всем протяжении) своего времени. По мнению некоторых, гранты на СО должны выделяться только людям, не имеющим основного заработка и занимающихся традиционной хозяйственной деятельностью.

Программа микрозаймов была приостановлена в 2016 году (и не планируется к возобновлению в 2017 году ввиду отсутствия организации-партнера), поскольку прежняя организация-партнер, ответственная за ее администрирование — Фонд «Батани» — была фигурантом судебного разбирательства, возбужденного против нее, а также по той причине, что она имела задолженность перед Планом по возвращенным займам. Некоторые члены Правления предъявили претензии компании «Сахалин Энерджи» в связи с тем, что она урегулировала трудности с Фондом «Батани» самостоятельно, не консультируясь с другими двумя партнерами. Отдельные представители партнеров также предложили комитету ППТЭД рассмотреть возможность реализации программы микрозаймов общинам КМНС через АО «Корпорация развития Сахалинской области», которая в настоящее время ведет проект по созданию и реализации программы кредитования малого и среднего предпринимательства на территории Сахалинской области, с учетом, что данная программа будет адаптирована для потребностей КМНС.

Распределение грантов по районам

Особое внимание заинтересованных сторон во время реализации первого и второго Планов содействия вызвал вопрос распределения грантов по районам, и в частности грантов, распределяемых ППТЭД. Партнеры проекта обратили на это особое внимание, как и члены местных общин. Анализ грантов 2016 года на БП, СО и развитие потенциала (РП) указывает на то, что специальные правила 2016 года по выделению грантов в соответствии с районными квотами, не соответствовали спросу (в форме заявок). Наиболее негативно это сказалось на заявителях на получение грантов на СО из Ноглик и Поронайск, и особенно благоприятно отразилось на заявителях на получение грантов на СО из Александровск-Сахалинского, Тымовск и Смирных (см. рис. 1 ниже). Комитет ППТЭД совместно с ИК должны рассмотреть, не приведет ли выделение районных квот по конкурентным компонентам грантов к нарушению принципа открытого конкурса, обусловленного Планом.

	Оха	Ноглики	Поронайск	Александровск-Сахалинский	Тымовск	Смирных	Южно-Сахалинск
Заявки по БП	4	2	4	0	2	0	2
Утвержденные заявки по БП	3	1	2	0	1	0	1
Процент успеха для заявок по БП¹⁶	75%	50%	50%	-	50%	-	50%
Процент успеха для заявок по БП по районам¹⁷	37%	13%	25%	-	13%	-	13%
Заявки на СО	17	30	30	1	6	3	18
Утвержденные заявки на СО	3	3	2	1	3	3	3
Процент успеха для заявок на СО	18%	10%	7%	100%	50%	100%	17%
Процент успеха для заявок на СО по районам¹⁸	17%	17%	11%	6%	17%	17%	17%

¹⁶ Процент утвержденных районных заявок.

¹⁷ Процент утвержденных районных заявок от общего числа утвержденных заявок на гранты по БП.

¹⁸ Процент утвержденных районных заявок от общего числа утвержденных заявок на гранты на СО.

Заявки на РП	6	2	2	0	0	0	1
Утвержденные заявки на РП	3	1	2	0	0	0	1
Процент успеха для заявок на РП	50%	50%	100%	-	-	-	100%
Процент успеха для заявок на РП по районам ¹⁹	43%	14%	29%	-	-	-	14%

Рисунок 1. Процент успеха для грантов в рамках компонентов ППТЭД по районам

РЕКОМЕНДАЦИИ

- ✓ Правлению необходимо определить, следует ли признать фактором, определяющим право на участие в Плате содействия, сомнения относительно подлинной принадлежности к КМНС («на самом ли деле заявители относятся к КМНС?»), или же достаточно государственного признания в форме регистрации общины.
- ✓ ППТЭД необходимо вновь сделать упор на таких критериях получения гранта на СО, как отсутствие оплачиваемой работы, проживание в районах ведения натурального хозяйства в течение значительной части года, имущественное положение и (или) статус пенсионера. Одним из способов оценки заявок могла бы стать система баллов, присуждаемых заявителям за каждый удовлетворенный критерий. Однако подтверждение данного статуса посредством подачи дополнительных документов может стать для заявителей ненужной дополнительной нагрузкой.
- ✓ Грантополучателям ППТЭД необходимо подписывать заявление (поправку к договору), разработанное (разработанную) Комитетом ППТЭД, где содержатся указания для грантополучателей относительно правил продажи, дарения или обмена предоставленного ППТЭД оборудования, а кроме того, в заявление должны быть также включены штрафные санкции за нарушения (например, возврат потраченных средств или внесение в черный список Плана).
- ✓ Для повышения статуса и роли районных комитетов, а как следствие, и функции РК по развитию потенциала, Комитету ППТЭД необходимо рассмотреть возможность резервирования одного гранта на СО на район, который будет присуждаться на усмотрение РК (грант выбирается среди заявок, отнесенных РК к категории «предпочтительные» или «высокоприоритетные»). Эта прерогатива будет действовать параллельно широким полномочиям, предоставленным Комитету ППТЭД ИК и Правлением. Это будет добровольным делегированием полномочий комитетом ППТЭД, который оставит за собой право принятия окончательного решения в соответствии с положениями Плана.
- ✓ Комитету ППТЭД необходимо рассмотреть возможность внесения следующих изменений в Положения о ППТЭД:

¹⁹ Процент утвержденных районных заявок от общего числа утвержденных заявок на гранты на РП.

- раздел 9 (График реализации для тендеров): добавить раздел с указанием крайнего срока отправки заявок в ИК и РК; а также
- раздел 11.5: в настоящий момент гласит, что ИК рассматривает только заявки по БП, а РК рассматривает только заявки на СО; Комитету ППТЭД необходимо рассмотреть возможность расширения роли ИК или РК и включения в нее функции рассмотрения предложений грантов ППТЭД на РП.
- ✓ Кроме того, должна быть рассмотрена возможность изменения процедур голосования ППТЭД с учетом присутствия заинтересованных внешних наблюдателей на совещаниях по принятию решений о предоставлении грантов: (i) требование секретного голосования для всех предложений; а также (ii) голосование должно проводиться только после того, как Комитет заслушает все предложения, чтобы иметь возможность сопоставить между собой их достоинства.
- ✓ Партнерам Плана необходимо изучить возможность корректировки новой программы ПСО по микрозаймам для выполнения ею функций приостановленной программы микрозаймов в рамках Плана содействия.
- ✓ Комитет ППТЭД совместно с ИК должны рассмотреть, не приведет ли выделение районных квот по конкурентным компонентам грантов к нарушению принципа открытого конкурса, обусловленного Планом.

V. Планирование

A. Мероприятия

Мероприятия, описанные в приложении к настоящему отчету, представляют собой предложения НН, которые обеспечат большее соответствие задачам Плана и повысят его дальнейшую эффективность. Мероприятия адресованы всем ниже перечисленным органам или партнерам Плана:

- Правлению;
- Исполнительному комитету;
- Комитету ППТЭД;
- Комитету ФСР;
- экспертным группам (ФСР и ППТЭД);
- РСУП;
- ПСО;
- компании «Сахалин Энерджи»;
- координатору Плана.

B. Внешний мониторинг в 2017 году

Во второй половине 2017 года независимый наблюдатель посетит Сахалин для проведения ежегодного визита. Кроме того, НН будет дистанционно участвовать в основных совещаниях Правления и будет доступен для консультирования партнеров Плана по мере необходимости.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- ✓ Каждая из указанных групп должна рассмотреть мероприятия, обсудить и ответить в письменном виде, с копией для координатора Плана, председателя Правления и независимого наблюдателя.
- ✓ В соответствующее время ИК должен представить НН новому главному представителю ПСО в рамках третьего Плана содействия.

Приложение. Рекомендации, оформленные как мероприятия для ответственных сторон

Примечание.

- В данных матрицах зафиксированы все рекомендации, применимые к каждому органу, который упоминается в настоящем Отчете о проведении независимого мониторинга.
- Каждая сторона отвечает за соблюдение требований своей матрицы действий.
- Следует проверить рекомендации в основном тексте отчета на предмет полноты их изложения и контекста.

Матрица действий Правления (по состоянию на [дата])

Рекомендации	Реагирование	Статус
Правление и ИК необходимо рассмотреть возможность проведения обучающих конференций и семинаров для членов руководящих органов по таким вопросам как: «Что такое развитие потенциала?» и «Почему необходимо развивать потенциал?» Такие семинары также необходимо организовать для частных лиц, организаций и сообщества КМНС в целом.		
Правлению необходимо рассмотреть возможность рекомендовать РК всегда определять приоритетность своих рекомендаций и обязательно включать комментарии с указанием оснований для решений при составлении отчетов для комитетов ФСР и ППТЭД. Эти рекомендации должны быть распространены координатором среди членов комитетов ФСР и ППТЭД в полном объеме.		
ИК и Правлению необходимо начать рассмотрение вопроса о порядке использования компонентов Плана по развитию потенциала для осуществления цели третьего Плана содействия по подготовке к учреждению независимого фонда, управляемого КМНС.		
Правлению необходимо учесть, что положения, регулирующие деятельность координационных органов должны быть дополнены четким запретом на договоренности членов любых руководящих органов Плана с целью распределения грантов между собой без учета достоинств заявки либо на торговлю голосами в пользу предоставления грантов взамен на что-либо иное. Такой запрет должен включать в себя четко определенные виды наказания за нарушение, в том числе за сокрытие информации о любых достижениях таких договоренностей.		
Чтобы уравновесить отсутствие у членов Комитета необходимого опыта вследствие ротации уполномоченных членов, ИК и Правлению необходимо рассмотреть в рамках Плана необходимость поддержания и предоставления доступа членов Комитета (а в конечном счете широкой		

<p>общественности) к полной базе данных ранее предоставленных частным лицам и общинам грантов. Большая часть этой информации имеется в Интернете, но многие члены Комитета не имеют непосредственного доступа к таким данным, и абсолютно точно не имеют его во время принятия решений Комитетом. Следовательно, координатору Плана необходимо обеспечить всех членов Комитета полной базой данных по результатам текущего и предшествующих Планов (включая решения о предоставлении грантов и отклоненные заявления) задолго до проведения совещаний по принятию решений о выделении грантов. Печатные версии должны быть также доступны во время проведения совещаний Комитета. По возможности ПСО также необходимо предоставить аналогичные списки для грантов ПСО, предоставленных за предшествующий пятилетний период, а РСУП необходимо предоставить такие списки грантов от третьих сторон (таких как «Эксон»).</p>		
<p>Правлению необходимо рассмотреть возможность распорядиться о том, чтобы любая база данных по заявкам на получение грантов включала также черный список заявителей, признанных виновными в совершении мошенничества (например, невозврат микрозаймов, сговор, нецелевое использование средств в рамках реализации проекта, умышленное указание неверной информации при подаче заявок).</p>		
<p>Прозрачность. Правление рекомендуется рассмотреть необходимость поручить ИК размещать отчеты Комитета на веб-сайте Плана вскоре после принятия их окончательной версии.</p>		
<p>Правлению необходимо рассматривать как минимум на ежегодной основе возможность добавления обсуждения (обзора) официальных целей Плана в одну из своих повесток дня совещаний (в частности, касающихся помощи Правления в достижении цели по созданию независимо управляемого фонда коренных малочисленных народов).</p>		
<p>Правление может рассмотреть официальное ограничение участия наблюдателей партнеров в заседаниях комитетов ФСР и ППТЭД рамками процедурных вопросов.</p>		
<p>Правление может рассмотреть возможность издать руководство для ГВМ в отношении i) конфиденциальности прозрачности информации о деятельности группы ii) рассмотрения рекомендаций ЭГ в отношении проектов, по которым проводится мониторинг iii) выборочных проверок по использованию оборудования, ранее предоставленного в рамках Плана содействия и v) сообщений общественности о ненадлежащем использовании средств Плана содействия.</p>		

Правление может рассмотреть возможность издать заявление или положение, излагающее мнения руководства Плана о передаче в форме продажи или дарения предоставленного в рамках Плана содействия оборудования после завершения поддерживаемого проекта.		
Правлению необходимо определить, следует ли признать фактором, определяющим право на участие в Плане содействия, сомнения относительно подлинной принадлежности к КМНС («на самом ли деле заявители относятся к КМНС?»), или же достаточно государственного признания в форме регистрации общины.		
Каждая из указанных групп должна рассмотреть мероприятия, обсудить и ответить в письменном виде, с копией для координатора Плана, председателя Правления и независимого наблюдателя.		

Матрица действий Исполнительного комитета (по состоянию на [дата])

Рекомендации	Реагирование	Статус
ИК и Правлению необходимо начать рассмотрение вопроса о порядке использования компонентов Плана по развитию потенциала для осуществления цели третьего Плана по подготовке к учреждению независимого фонда, управляемого КМНС.		
Правлению и ИК необходимо рассмотреть возможность проведения обучающих конференций/семинаров для членов руководящих органов по таким вопросам, как «Что такое развитие потенциала?» и «Почему необходимо развивать потенциал?» Такие мероприятия должны проводиться для частных лиц, организаций и общин КМНС в целом.		
Чтобы уравновесить отсутствие у членов Комитета необходимого опыта вследствие ротации уполномоченных членов, ИК и Правлению необходимо рассмотреть в рамках Плана необходимость поддержания и предоставления доступа членам Комитета (а, в конечном счете, широкой общественности) к полной базе данных ранее предоставленных частным лицам и общинам грантов. Большая часть этой информации имеется в Интернете, но многие члены Комитета не имеют непосредственного доступа к таким данным, и абсолютно точно не имеют его во время принятия решений Комитетом. Следовательно, координатору Плана необходимо обеспечить всех членов Комитета полной базой данных по результатам текущего и предшествующих Планов (включая решения о предоставлении грантов и отклоненные заявления) задолго до проведения совещаний по принятию решений о выделении грантов. Печатные версии должны быть также доступны во время проведения совещаний Комитета. По возможности ПСО также необходимо предоставить аналогичные списки для грантов ПСО, предоставленных за предшествующий пятилетний период, а РСУП необходимо предоставить такие списки грантов от		

третьих сторон (таких как «Эксон»).		
В соответствующее время ИК должен представить НН новому главному представителю ПСО в рамках третьего Плана содействия.		
Каждая из указанных групп должна рассмотреть мероприятия, обсудить и ответить в письменном виде, с копией для координатора Плана, председателя Правления и независимого наблюдателя.		
Комитет ППТЭД совместно с ИК должны рассмотреть, не приведет ли выделение районных квот по конкурентным компонентам грантов к нарушению принципа открытого конкурса, обусловленного Планом.		

Матрица действий ППТЭД (по состоянию на [дата])

Рекомендации	Реагирование	Статус
Комитету ППТЭД необходимо подготовить оперативные руководства для РК по стандартизации некоторых в прочих отношениях ситуативных критериев оценки по грантам на самообеспечение, возможно, с помощью контрольных списков с учетом таких вопросов, как (i) ведет ли заявитель традиционный образ жизни; (ii) состоит ли он в постоянных трудовых отношениях, занимаясь наемным трудом ; (iii) получал ли он поддержку ППТЭД в прошлом; (iv) получал ли он аналогичную поддержку от правительства в прошлом; (v) предоставил ли он доказательства некоторых заявленных им навыков в специальных ремеслах; а также (vi) страдает ли он от тяжелых жизненных условий (например, бедности, инвалидности).		
Для повышения осведомленности о Плана содействия в своих районах, комитетам ФСР и ППТЭД необходимо в своих руководствах для РК подчеркнуть необходимость обмена информацией о грантах по самообеспечению и поддержке студентов в рамках Плана с советом коренных народов в их районе.		
Для поддержки применения Плана содействия членами местной общины в своих районах, комитетам ФСР и ППТЭД необходимо в своих руководствах для РК стимулировать использование РК в качестве источников информации и помощи для местной общины КМНС для получения грантов на самообеспечение и поддержку студентов.		
Комитетам ФСР и ППТЭД необходимо указать в своих руководствах, должны ли присутствовать на совещаниях РК лица, не являющиеся его членами, чтобы уравновесить преимущества прозрачности и риски нарушения конфиденциальности.		
Относительно проблем с конфликтом интересов, членам Комитета ППТЭД необходимо разъяснить в своих руководствах для РК, распространяется ли запрет на участие в принятии решений о грантах «в которых у них имеются личные		

интересы» на партнерские организации, по проектам на самообеспечение. Комитету ППТЭД необходимо также рассмотреть возможность расширения положений о конфликте интересов, таким образом, чтобы они относились также к наблюдателям на совещаниях РК, участвующих в обсуждениях, касающихся их собственных заявок или заявок их родственников.		
Комитетам ФСР и ППТЭД необходимо разработать четкие критерии оценки заявок для своих проектов в рамках развития потенциала.		
Комитету ППТЭД необходимо изучить вопрос о том, какие навыки нужны новым общинам для разработки и подготовки соответствующих стратегических планов. Комитету ППТЭД необходимо более активно прогнозировать навыки, для развития потенциала которых в поддержке нуждаются члены и организации общин. Кроме того, необходимо предлагать или стимулировать проекты в этих направлениях (например, семинар по оказанию помощи общинам в удовлетворении наиболее сложных требований по предоставлению отчетности).		
Комитету ППТЭД необходимо рассмотреть возможность партнерства с Министерством экономического развития ПСО и вовлечения специалистов по экономическому развитию с целью корректировки некоторых программ работы с общинами (например, программы по предприятиям малого и среднего бизнеса) для удовлетворения потребностей КМНС в развитии потенциала.		
Процедуры голосования в действующих Положениях о ППТЭД должны быть уточнены в пунктах, касающихся голосования членов, физически не присутствующих на совещаниях Комитета. В настоящее время существует явное противоречие между разделом 10.5.1 Правил и разделом 10.5.4 Положений о ППТЭД на 2016 год.		
Определение конфликта интересов (раздел 8 Положений о ППТЭД) должно быть пересмотрено с целью включения в него не только самих членов Комитета и (или) их ближайших родственников, но также и членов той же самой экономической организации (например, места работы или общины).		
Раздел 8 Положений о ППТЭД, касающийся ответственности любого члена Комитета, заявляющего о конфликте интересов, должен быть формализован, а каждый член Комитета должен подписать заявление в начале совещаний по принятию решений относительно существующих конфликтов интересов для обсуждения на совещаниях, проводимых в этот день. Без подписания такого заявления члену Комитета должно быть отказано в участии как в обсуждении, так и в голосовании относительно любой заявки.		
Раздел 8 Положений о ППТЭД, касающийся ответственности любого члена Комитета, заявляющего о конфликте интересов и не принимающего участия в обсуждении заявки,		

сопряженной с конфликтом интересов, должен быть расширен для включения членов любого другого руководящего органа Плана содействия, наблюдающего за совещанием Комитета. Такое заявление может быть сделано в устной форме в начале совещания, либо по прибытии наблюдателя на совещание.		
Вновь избранным членам Комитетов ФСР и ППТЭД необходимо подписать обязательство: (i) отклонять и докладывать обо всех предложениях сговора применять методы противодействия сговору; (ii) официально заявлять о конфликтах интересов; (iii) содействовать и относиться беспристрастно ко всем КМНС в представляемых ими районах; а также (iv) проводить общественные собрания для распространения информации, полученной ими в процессе осуществления Плана.		
Комитету ППТЭД необходимо рассмотреть способы корректировки Положений о ППТЭД для реагирования на некоторые из выявленных проблем, в том числе: ограничение числа проектов, на которые член комитета или его ближайшие родственники могут получить финансирование в течение пяти лет после получения гранта; а также аналогичные ограничения на получение грантов общинами.		
Кроме того, членам Комитета ППТЭД необходимо обеспечить печатными списками общин и их членов с разбивкой по районам, чтобы иметь возможность принимать более взвешенные решения относительно выделения грантов районам, с которыми они лично не знакомы.		
На соответствующих совещаниях комитета ППТЭД по принятию решений в качестве наблюдателя и непосредственного консультанта членов комитета должен присутствовать представитель экспертной группы ППТЭД.		
Секретарям комитетов необходимо отправлять экспертным группам результаты решений о выделении грантов.		
Для формализации любых изменений, принятых на основе приведенных в данном отчете рекомендаций, необходимо соответствующим образом пересмотреть руководящие положения комитетов.		
ППТЭД необходимо вновь сделать упор на таких критериях получения гранта на СО, как отсутствие оплачиваемой работы, проживание в районах ведения натурального хозяйства в течение значительной части года, имущественное положение и (или) статус пенсионера. Одним из способов оценки заявок могла бы стать система баллов, присуждаемых заявителям за каждый удовлетворенный критерий. Однако подтверждение данного статуса посредством подачи дополнительных документов может стать для заявителей ненужной дополнительной нагрузкой.		
Грантополучателям ППТЭД необходимо подписывать заявление (поправку к договору), разработанное (разработанную) Комитетом ППТЭД, где содержатся указания		

<p>для грантополучателей относительно правил продажи, дарения или обмена предоставленного ППТЭД оборудования, а кроме того, в заявлении должны быть также включены штрафные санкции за нарушения (например, возврат потраченных средств или внесение в черный список Плана).</p>		
<p>Для повышения статуса и роли районных комитетов, а как следствие, и функции РК по развитию потенциала, Комитету ППТЭД необходимо рассмотреть возможность резервирования одного гранта на СО на район, который будет присуждаться на усмотрение РК (грант выбирается среди заявок, отнесенных РК к категории «предпочтительные» или «высокоприоритетные»). Эта prerogative будет действовать параллельно широким полномочиям, предоставленным Комитету ППТЭД ИК и Правлением.</p>		
<p>Комитету ППТЭД необходимо рассмотреть возможность внесения следующих изменений в Положения о ППТЭД 2017 года:</p> <ul style="list-style-type: none"> • раздел 9 (График реализации для тендеров): добавить раздел с указанием крайнего срока отправки заявок в ИК и РК; а также • раздел 11.5: в настоящий момент гласит, что ИК рассматривает только заявки по БП, а РК рассматривает только заявки на СО; Комитету ППТЭД необходимо рассмотреть возможность расширения роли ИК или РК и включения в нее функции рассмотрения предложений грантов ППТЭД на РП. 		
<p>Должна быть рассмотрена возможность изменения процедур голосования ППТЭД с учетом присутствия заинтересованных внешних наблюдателей на совещаниях по принятию решений о предоставлении грантов: (i) требование секретного голосования для всех предложений; а также (ii) голосование должно проводиться только после того, как Комитет заслушает все предложения, чтобы иметь возможность сопоставить между собой их достоинства.</p>		
<p>Члены Комитета ППТЭД не должны быть лишены права подавать заявку на получение грантов по БП или СО, но независимым наблюдателем было обнаружено, что их заявки имеют системное структурное преимущество благодаря их работе в Комитете. Чтобы ослабить эти преимущества, должна быть учреждена специальная процедура для оценки заявок членов Комитета на гранты БП или СО, поскольку в настоящее время отсутствует какой-либо контроль или перекрестная проверка их собственных предложений. Одним таким правилом могло бы стать требование получения положительных рекомендаций экспертного комитета на предложения по БП от членов Комитета, а также получение положительных рекомендаций РК на их заявки по СО перед их рассмотрением. В таких случаях ИК мог бы делать исключение в случае апелляции со стороны члена Комитета.</p>		
<p>Поскольку наблюдатели на совещаниях комитетов ФСР и</p>		

ППТЭД могут участвовать в обсуждениях и присутствовать во время голосования, решения о выделении грантов должны приниматься путем тайного голосования для уменьшения влияния, которое может оказать само присутствие таких наблюдателей.		
Комитету ППТЭД необходимо создать процесс, позволяющий надлежащим образом учитывать рекомендации экспертных групп ППТЭД и районных комитетов в соответствии с положениями о ППТЭД.		
Каждая из указанных групп должна рассмотреть мероприятия, обсудить и ответить в письменном виде, с копией для координатора Плана, председателя Правления и независимого наблюдателя.		
Комитет ППТЭД совместно с ИК должны рассмотреть, не приведет ли выделение районных квот по конкурентным компонентам грантов к нарушению принципа открытого конкурса, обусловленного Планом.		

Матрица действий ФСР (по состоянию на [дата])

Рекомендации	Реагирование	Статус
Для повышения осведомленности о Плане содействия в местных общинах, комитетам ФСР и ППТЭД необходимо в своих руководствах для РК подчеркнуть необходимость обмена информацией о грантах по самообеспечению и поддержке студентов в рамках Плана с советом коренных народов в их районе.		
Для поддержки применения Плана содействия членами местной общины комитетам ФСР и ППТЭД необходимо в своих руководствах для РК стимулировать использование РК в качестве источников информации и помощи для местной общины КМНС для получения грантов на самообеспечение и поддержку студентов.		
Комитетам ФСР и ППТЭД необходимо указать в своих руководствах, должны ли присутствовать на совещаниях РК лица, не являющиеся его членами, чтобы уравновесить преимущества прозрачности и риски нарушения конфиденциальности.		
Комитетам ФСР и ППТЭД необходимо разработать четкие критерии оценки заявок для своих проектов в рамках развития потенциала.		
Вновь избранным членам Комитетов ФСР и ППТЭД необходимо подписать обязательство: (i) отклонять и докладывать обо всех предложениях сговора; (ii) официально заявлять о конфликтах интересов; (iii) содействовать и относиться беспристрастно ко всем КМНС в представляемых ими районах; а также (iv) проводить общественные собрания для распространения информации, полученной ими в процессе осуществления Плана.		
На соответствующих совещаниях комитета ФСР по принятию решений в качестве наблюдателя и непосредственного		

консультанта членов комитета должен присутствовать представитель экспертной группы ФСР.		
Секретарям комитетов необходимо отправлять экспертным группам результаты решений о выделении грантов.		
Для формализации любых изменений, принятых на основе приведенных в данном отчете рекомендаций, необходимо соответствующим образом пересмотреть руководящие положения комитетов.		
Необходимо установить крайние сроки в официальных Положениях о ФСР на подачу заявок на участие в конкурсе ФСР и предложений в РК (для поддержки учащихся) и в ЭГ с целью дать обеим группам достаточно времени для рассмотрения заявок и предложений в ФСР.		
Поскольку наблюдатели на совещаниях комитетов ФСР и ППТЭД могут участвовать в обсуждениях и присутствовать во время голосования, решения о выделении грантов должны приниматься путем тайного голосования для уменьшения влияния, которое может оказать само присутствие таких наблюдателей.		
Комитету ФСР необходимо создать процесс, позволяющий надлежащим образом учитывать рекомендации экспертных групп ФСР и районных комитетов в соответствии с положениями о ФСР.		
Каждая из указанных групп должна рассмотреть мероприятия, обсудить и ответить в письменном виде, с копией для координатора Плана, председателя Правления и независимого наблюдателя.		

Матрица действий экспертных групп ФСР и ППТЭД (по состоянию на [дата])

Рекомендации	Реагирование	Статус
Чтобы усилить экспертных групп приносили больше пользы, необходимо, чтобы члены этих групп более полно в своих письменных отчетах объясняли причины, лежащие в основе их рекомендаций.		
На соответствующих совещаниях комитета по принятию решений в качестве наблюдателя и непосредственного консультанта членов комитета должен присутствовать представитель экспертной группы.		
Каждая из указанных групп должна рассмотреть мероприятия, обсудить и ответить в письменном виде, с копией для координатора Плана, председателя Правления и независимого наблюдателя.		

Матрица действий РСУП (по состоянию на [дата])

Рекомендации	Реагирование	Статус
РСУП необходимо подготовить таблицу, демонстрирующую ротацию участия районов в составе Правления в прошлом и настоящем, а также ожидаемое участие в будущем.		

Партнерам Плана необходимо изучить возможность корректировки новой программы ПСО по микрозаймам для выполнения ею функций приостановленной программы микрозаймов в рамках Плана.		
Каждая из указанных групп должна рассмотреть мероприятия, обсудить и ответить в письменном виде, с копией для координатора Плана, председателя Правления и независимого наблюдателя.		

Матрица действий ПСО (по состоянию на [дата])

Рекомендации	Реагирование	Статус
Партнерам Плана необходимо изучить возможность корректировки новой программы ПСО по микрозаймам для выполнения ею функций приостановленной программы микрозаймов в рамках Плана.		
Каждая из указанных групп должна рассмотреть мероприятия, обсудить и ответить в письменном виде, с копией для координатора Плана, председателя Правления и независимого наблюдателя.		

Матрица действий компании «Сахалин Энерджи» (по состоянию на [дата])

Рекомендации	Реагирование	Статус
Партнерам Плана необходимо изучить возможность корректировки новой программы ПСО по микрозаймам для выполнения ею функций приостановленной программы микрозаймов в рамках Плана.		
Каждая из указанных групп должна рассмотреть мероприятия, обсудить и ответить в письменном виде, с копией для координатора Плана, председателя Правления и независимого наблюдателя.		

Матрица действий координатора Плана (по состоянию на [дата])

Рекомендации	Реагирование	Статус
Правлению необходимо рассмотреть возможность рекомендовать РК всегда определять приоритетность своих рекомендаций и обязательно включать комментарии с указанием оснований для решений при составлении отчетов для комитетов ФСР и ППТЭД. Эти рекомендации должны быть распространены координатором среди членов комитетов ФСР и ППТЭД в полном объеме.		
Координатору необходимо обеспечить, чтобы заявки подавались непосредственно в РК заблаговременно и задолго до истечения крайнего срока подачи рекомендаций, чтобы дать РК достаточно времени для их надлежащей оценки.		
Результаты оценки комитетами ФСР и ППТЭД заявок, рекомендованных РК, должны отправляться координатором непосредственно членам РК. Это позволит укрепить их положение на местах в качестве представителей Плана.		

<p>Координатору необходимо обеспечить своевременное получение информации о Плана всеми заинтересованными сторонами Плана, в особенности тремя основными партнерами.</p>		
<p>Для повышения общественной осведомленности о мероприятиях в рамках Плана содействия и для более оперативного распространения информации координатору необходимо более эффективно использовать групповые электронные рассылки всем заявителям на получение грантов и участникам со стороны руководящих органов.</p>		
<p>Каждая из указанных групп должна рассмотреть мероприятия, обсудить и ответить в письменном виде, с копией для координатора Плана, председателя Правления и независимого наблюдателя.</p>		