

---

# ТРЕТИЙ ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ

---

## ОТЧЕТ О ПРОМЕЖУТОЧНОЙ ОЦЕНКЕ Декабрь 2018 г.

Грегори Элийю Гулдин, председатель группы промежуточной оценки

Пассар Любовь Владимировна, независимый эксперт, представитель коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края

Коньков Александр Тимофеевич, заведующий кафедрой социологии Сахалинского государственного университета

**Cross-Cultural**  
**Consulting** SERVICES, PLLC

[www.crossculturalconsult.com](http://www.crossculturalconsult.com)

# Отчет о промежуточной оценке третьего Плана содействия Декабрь 2018 г.

СОКРАЩЕНИЯ .....	III
1 ВВЕДЕНИЕ.....	1
1.1 ОБЗОР .....	1
1.2 Цели, методика и авторство Отчета о промежуточной оценке.....	4
1.2.1 Цели.....	4
1.2.2 Состав группы .....	4
1.2.3 Методика.....	4
2. КРАТКИЙ ОБЗОР ОЦЕНКИ ТРЕТЬЕГО ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ.....	8
3 ОБЩИЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПЛАНА .....	10
3.1 РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА .....	10
3.2 КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ .....	11
4 КООРДИНИРУЮЩИЕ ОРГАНЫ .....	14
4.1 ПРАВЛЕНИЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ .....	14
4.2 ЭКСПЕРТНЫЕ ГРУППЫ ФСР И ППТЭД.....	15
4.3 РАЙОННЫЕ КОМИТЕТЫ .....	15
4.4 МОНИТОРИНГ .....	16
4.4.1 Внутренний мониторинг.....	16
4.4.2 Внешний мониторинг.....	17
4.5 ГРУППА ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ .....	18
4.6 КОМИТЕТ ППТЭД.....	18
4.6.1 «Традиционная экономика» и «Традиционный образ жизни».....	18
4.6.2 Экспертная группа ППТЭД и районные комитеты .....	19
4.6.3 Причины неудовлетворенности работой комитета ППТЭД.....	21
4.7 КОМИТЕТ ФСР .....	21
4.7.1 Комитет ФСР.....	21
4.7.2 Экспертная группа ФСР .....	21
4.7.3 Компоненты ФСР .....	22
4.8 ПАРТНЕРЫ ПЛАНА / КООРДИНАТОР ПЛАНА.....	24
5 СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ .....	25
5.1 КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ.....	25
5.2 СРАВНЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ С НАБЛЮДЕНИЯМИ ГПО .....	27
6 РЕКОМЕНДАЦИИ .....	29
6.1 ПРАВЛЕНИЕ И ЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ .....	29
6.2 ЭКСПЕРТНЫЕ ГРУППЫ .....	31
6.3 РАЙОННЫЕ КОМИТЕТЫ .....	32
6.4 ВНУТРЕННИЙ МОНИТОРИНГ .....	32
6.5 РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА .....	33
6.6 КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ .....	33

6.6.1	Ответственность за заявление о конфликте интересов .....	33
6.7	ОГРАНИЧЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ЧЛЕНОВ КООРДИНИРУЮЩИХ ОРГАНОВ, УЧАСТВУЮЩИХ В ПРОГРАММАХ ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ .....	33
6.8	ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СОИСКАТЕЛЯ ГРАНТА .....	34
6.9	ПОВЫШЕННАЯ ПРОЗРАЧНОСТЬ .....	34
6.10	РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ КОМИТЕТА ППТЭД.....	35
6.11	РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ КОМИТЕТА ФСР .....	36
6.12	РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПАРТНЕРОВ/КООРДИНАТОРА.....	36

## Сокращения

АКМНС и ДВ РФ	Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ
БП	Бизнес-план
ГВМ	Группа внутреннего мониторинга
ГИД	Главный исполнительный директор
ГПО	Группа промежуточной оценки
ИК	Исполнительный комитет
КККС	«Кросс-Калчэрэл Консалтинг Сервисиз ПиЭлЭлСи»
КМНС	Коренные малочисленные народы Севера Сахалинской области
НКО	Некоммерческая организация
НН	Независимый наблюдатель
ОКН	Организация коренных народов
ОПО	Отчет о промежуточной оценке
План содействия /План	План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
ППТЭД	Программа поддержки традиционной экономической деятельности
Правление	Правление Плана содействия
ПСО	Правительство Сахалинской области
ПСР	Программа социального развития
РК	Районные комитеты
РСУП	Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
Руб.	Российские рубль
СПОС	Свободное, предварительное и осознанное согласие
ФБ	Фонд «Батани»
ФМГ	Фонд мини-грантов
ФСР	Фонд социального развития
ЭГ	Экспертная группа

# Отчет о промежуточной оценке третьего Плана содействия

## 1 Введение

### *1.1 Обзор*

Раздел 3.5.4 Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (третьего пятилетнего плана (2016–2020 гг.)) требует проведения промежуточной оценки в течение третьего года его реализации. Оценка приходится на середину серии ежегодных отчетов независимого наблюдателя, которые будут возобновлены в четвертый год плана, в 2019 году. Настоящий обзор охватывает первые 2,5 года реализации третьего Плана — с января 2016 года по июнь 2018 года (а также наблюдения на местах в сентябре и октябре 2018 года).

Третий План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (третий План содействия) пришел на смену первому и второму Планам, реализованным в период с мая 2006 года по декабрь 2015 года. Первый План содействия был представлен компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд» («Сахалин Энерджи») при поддержке коренных малочисленных народов Севера острова Сахалин (в лице Регионального совета уполномоченных представителей Сахалинской области, РСУП), а также Правительства Сахалинской области (ПСО). Это сотрудничество было официально закреплено посредством Трехстороннего соглашения, подписанного всеми тремя партнерами в мае 2006 года.

При реализации первого Плана «Сахалин Энерджи», РСУП и Правительство Сахалинской области наладили эффективные рабочие отношения в целях контроля и реализации Плана содействия. Было проведено несколько раундов консультаций с КМНС и другими заинтересованными сторонами, и к осени 2010 года был разработан новый План содействия. Для рассмотрения коренным населением проект второго Плана содействия был распространен в районах традиционного проживания КМНС в первую неделю ноября, после чего 17 ноября РСУП провел в г. Южно-Сахалинске специальную конференцию с целью согласования и (или) корректировки проекта второго Плана содействия.

На этой конференции представители коренного малочисленного населения заявили, что дают свое свободное, предварительное и осознанное согласие на реализацию Плана и разрешают своим представителям подписать новое Трехстороннее соглашение о его реализации. Подписание состоялось на специальной церемонии в Москве в середине декабря при участии губернатора Сахалинской области, главного исполнительного директора «Сахалин Энерджи» и председателя РСУП. Все лично представляли партнерскую организацию Плана содействия, взявшую на себя публичное обязательство по оказанию поддержки в реализации обновленного Плана.

Третий План содействия разрабатывался в соответствии с аналогичным процессом в 2015 году, при этом снова были соблюдены международные стандарты в части СПОС.

### *Первый План содействия*

Первый План содействия включал в себя как меры по снижению негативного воздействия на жизнь и источники существования коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (КМНС), проживающих в зоне реализации нефтегазового проекта «Сахалин-2», так и меры по распределению части доходов от Проекта среди коренных малочисленных народов, проживающих на всей территории острова. Такое распределение доходов осуществлялось путем реализации программ экономического развития (Программа поддержки традиционной экономической деятельности — ППТЭД), здравоохранения, образования, культуры и обучения (Программа социального развития — ПСР), а также в ходе работы отдельного, находящегося под управлением представителей коренных малочисленных народов Фонда мини-грантов (ФМГ). Ежегодное финансирование Плана достигало 300 000 долл. США, что за 5 лет составило сумму в 1,5 млн долл. США, которую обязалась выплатить Компания. Кроме того, административные издержки Плана (включая работу координатора и затраты на работу органов управления) и другие проекты, связанные с КМНС, оплачивались «Сахалин Энерджи» из средств, не связанных с Планом содействия.

### *Второй План содействия*

После успешной реализации первого Плана содействия партнеры подготовили второй План содействия, основанный на коллективном опыте, полученном в ходе реализации Плана и работы сторон, принимавших в ней участие.

Основные нововведения второго Плана содействия:

- В отличие от первого Плана содействия, в рамках которого основной акцент был сделан на снижении отрицательных последствий, почти все внимание в рамках нового плана сосредоточено на создании потенциала и распределении социальных гарантий и компенсаций.
- Использование положительного опыта Фонда мини-грантов в рамках реализации первого Плана содействия с целью распространения подхода, при котором Комитет программы состоит только из представителей коренного малочисленного населения, на Совет Фонда социального развития (ФСР) и Комитет Программы поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД) в рамках второго «Плана содействия».
- Использование положительного опыта Фонда мини-грантов (ФМГ) и Программы социального развития (ПСР, в настоящее время — ФСР) в рамках реализации первого Плана содействия с привлечением экспертной группы с целью инициирования аналогичного процесса оценки заявок на гранты в рамках ППТЭД.

- Увеличение числа представителей коренных народов в органах управления Плана.
- Совместное проведение внутреннего мониторинга Плана представителями трех партнеров Плана.
- Специальная процедура рассмотрения жалоб в рамках Плана содействия, которая предусматривает доступ к журналу регистрации жалоб для всех трех партнеров Плана и совместное проведение ими расследования каждой жалобы.
- Увеличение ежегодного финансирования, предоставляемого компанией «Сахалин Энерджи», на реализацию проектов Плана содействия с 300 000 до 312 000 долл. США в течение пяти лет.

### *Третий План содействия*

Основные нововведения третьего Плана содействия:

- Учреждение районных комитетов (РК) на уровне муниципальных районов в составе двух представителей местного совета коренных народов и члена районной администрации, которые осуществляют местную проверку и дают рекомендации по заявкам на гранты для самообеспечения и поддержки студентов.
- Увеличение ежегодного финансирования программ Плана содействия со стороны «Сахалин Энерджи» с 312 000 до 320 000 долл. США в течение пяти лет, с равномерным распределением средств между Программой поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД) и Фондом социального развития (ФСР).
- Усиленное внимание к аспектам Плана, направленным на развитие потенциала, путем их внедрения в ППТЭД и ФСР.

Основные цели третьего пятилетнего Плана:

- 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 хозяйствование, и улучшение социальных условий будут рассматриваться как целевые направления для поддержки. 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.

## **1.2 Цели, методика и авторство отчета о промежуточной оценке**

### **1.2.1 Цели**

Промежуточная оценка преследовала две цели:

- оценка эффективности третьего Плана содействия;
- вынесение рекомендаций, регулирующих реализацию третьего Плана содействия в течение последних двух лет (2019–2020 гг.).

### **1.2.2 Состав группы**

В группу промежуточной оценки (ГПО) вошли три человека: ранее назначенный в рамках реализации Плана независимый наблюдатель (НН) Грегори Гулдин<sup>1</sup> и еще два специалиста, выбранные партнерами Плана — РСУП, «Сахалин Энерджи» и Правительством Сахалинской области; Любовь Владимировна Пассар как опытный, знающий и уважаемый лидер коренного населения Хабаровского края с богатым опытом сотрудничества с правительственными и общественными организациями утверждена партнерами на роль представителя коренных народов в составе группы промежуточной оценки для выражения мнения коренного населения в анализе ОПО; дополняет группу профессор Александр Коньков, заведующий кафедрой социологии Сахалинского государственного университета и эксперт по методике проведения опросов и социальной аналитике, который помимо коллективной работы в составе группы занимался подготовкой, контролем и анализом опроса, призванного выяснить уровень осведомленности и мнение коренного населения острова о Планах содействия.

### **1.2.3 Методика**

Промежуточная оценка проводилась с использованием двух разных методологических подходов: опросов и наблюдений качественного характера, проведенных выездной группой, и количественного статистического полевого социологического исследования. Основой для расчета выборки

---

<sup>1</sup> Грегори Элийю Гулдин, «Кросс-Калчэрэл Консалтинг Сервисиз ПиЭлЭлСи» («КККС»), выполняет роль независимого наблюдателя в ходе реализации первого, второго и третьего Планов содействия с 2006 года.

социологического исследования послужили данные статистических таблиц о численности и распределении коренного населения Сахалинской области, приведенные в тексте третьего Плана (стр. 34–35 русской версии текста). В процессе исследования с целью выполнения оценки был установлен прямой контакт с 12,3 % коренного населения острова (в возрасте от 17 лет и старше) — такая репрезентативная численность выборки обеспечивает достаточный уровень достоверности.

Выездная оценка проводилась ГПО в период с 24 сентября по 12 октября 2018 года. Группа посетила тринадцать населенных пунктов семи районов традиционного проживания КМНС Сахалинской области. Перед посещением этих населенных пунктов НН в удаленном режиме присутствовал на совещании Правления в мае 2018 года. ГПО посетила представителей КМНС Сахалинской области и (или) органы государственной власти на территории острова, в том числе в населенных пунктах: пгт Ноглики, г. Оха, с. Некрасовка, с. Вал, с. Чир-Унвд, Тымовское, г. Александровск-Сахалинский, с. Виакту, с. Трамбаус, пгт Смирных, г. Поронайск и г. Южно-Сахалинск. Также были проведены встречи с членами координирующих органов Плана, представителями учреждений культуры, образования и независимыми представителями КМНС (как входящими, так и не входящими в состав НКО).

До и во время посещений сотрудники «Сахалин Энерджи», занимающиеся реализацией Плана содействия, и координатор Плана представили ГПО основные документы, включая обновленную информацию о правилах и тендерах ФСР и ППТЭД, матрицу мер по снижению воздействия, документацию по регистрации, учету и рассмотрению жалоб, а также протоколы заседаний комитетов и других органов управления. Они также организовали встречи с представителями основных заинтересованных сторон, включая:

- сотрудников «Сахалин Энерджи» (осуществляющих руководство программой и других, поддерживающих реализацию Плана содействия);
- представителей коренных малочисленных народов Севера (включая РСУП, отдельных членов общин и организаций коренных народов [например, родовые хозяйства и общины, общественные организации]);
- успешных (получивших гранты) и неуспешных (не получивших гранты) заявителей на участие в программах или конкурсах грантов, проводившихся в рамках Плана;
- партнерские организации, оказывающие содействие в реализации Плана (конкурсы на получение грантов ФСР и ППТЭД);
- представителей Правительства Сахалинской области, включая управление КМНС и представителя КМНС в областной думе;
- представителей различных муниципальных администраций в первую очередь — сотрудников, ответственных за вопросы коренных малочисленных народов Севера;
- представителей управляющих органов Плана содействия, в том числе членов Правления, Исполнительного комитета (ИК), комитета ППТЭД, группы внутреннего мониторинга (ГВМ), комитета ФСР, районных комитетов и двух экспертных групп.

Вторая методика — количественный опрос <sup>2</sup> — представляла собой социологическое исследование общественного мнения коренных народов Севера Сахалинской области относительно реализации Плана содействия. Опрос проводился в соответствии с выборкой и методиками, разработанными кафедрой социологии Сахалинского государственного университета (СГУ), а само исследование проводилось аспирантами СГУ. Исследование проводилось в период с 22 по 30 сентября 2018 года среди населения из числа коренных народов в с. Некрасовке, г. Охе, с. Вал, пгт Ноглики, с. Чир-Унвде, г. Поронайске и г. Южно-Сахалинске.

В каждом населенном пункте было опрошено от 7,95 % до 8,40 % от общей численности населения КМНС. Опрашивались респонденты из коренных народов в возрасте 17 лет и старше (численность которых, согласно статистическим таблицам, приведенным в тексте третьего Плана содействия, составляет 2 774 человека; см. стр. 34–35 русской версии текста). На основе этих параметров требуемая численность выборки составила 292 респондента (10,5 % взрослого населения). Структура выборки по возрасту, полу и этнической принадлежности соответствует структуре населения в целом, что делает ее репрезентативной. Доверительный уровень опроса составляет 90 %, а доверительный интервал (погрешность выборки) — 4,6 %. В рамках опроса в Южно-Сахалинске были проведены две фокус-группы в соответствии с техническими требованиями и методикой, описанными в разделе, посвященном методике. В фокус-группах приняли участие 14 представителей КМНС, постоянно или временно проживающих в Южно-Сахалинске.

В тематическом руководстве для исследования содержались вопросы по следующим ключевым областям:

1. Осведомленность респондентов о Плане содействия.
2. Отношение респондентов к Плану содействия.
3. Личный опыт респондента в связи с Планом содействия.
4. Развитие потенциала коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области.

В результате опроса также были получены качественные данные, которые позволили лучше понять мотивацию респондентов при оценке Плана содействия.

#### АВТОРСТВО

В ходе выездной работы члены ГПО неоднократно встречались, чтобы обсудить, проанализировать впечатления и сделать соответствующие выводы. Мы

---

<sup>2</sup> Ниже в разделе 5 приводятся сводные результаты опроса и сопоставление результатов оценок с использованием двух методик.

разработали общую систему интерпретации и согласовали некоторые основные идеи касательно наших рекомендаций по некоторым изменениям в реализации Плана. Затем мы поручили членам группы предоставить первоначальные черновые варианты разных разделов отчета в соответствии с планом, разработанным внутри организации. После этого они были разосланы, и мы согласовали окончательную версию. По этому принципу составлялся весь отчет, кроме раздела V с результатами социологического опроса, единоличным автором которого был профессор Коньков.

## **2. Краткий обзор оценки третьего Плана содействия**

В рамках Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области реализуется новаторский подход к поощрению поддержки КМНС Сахалинской области, который основан на трехстороннем партнерстве между КМНС Сахалинской области, «Сахалин Энерджи» и ПСО. За годы реализации План содействия доказал свою эффективность и получил высокие оценки авторитетных российских и международных организаций, включая ООН. Коренное население Сахалина также признает его позитивный вклад в решение своих насущных проблем.

Третий План содействия — это динамичный, развивающийся проект, который подвергается постоянным изменениям. Во время его реализации возникают проблемы и недостатки, успешное преодоление которых подтвердит жизнеспособность и устойчивость данного Плана содействия.

На этой промежуточной стадии третий План достиг критической точки как в общественном восприятии, так и по своим показателям. Он определенно улучшил жизнь многих коренных жителей Сахалина, содействуя в получении необходимой социальной помощи, например в области здравоохранения и образования, поощряя сохранение языков коренных народов, подготавливая молодые руководящие кадры, повышая квалификацию ремесленников и предпринимателей, стимулируя развитие новых и давно существующих *общин* (организаций коренного населения) и прививая гордость за свои традиции нивхам, эвенкам, уильта и нанайцам, а также населению острова в целом. Их участие в управлении Планом сделало его более прозрачным, а также повысило осведомленность и опыт самих участников. Это, несомненно, позитивные достижения первой половины третьего Плана содействия.

Однако существуют серьезные препятствия для дальнейшей успешной реализации Плана и сохранения доверия общественности. Некоторые жалуются на несправедливое распределение грантов и на то, что небольшая «элита» захватила непропорциональную долю грантовых средств (в первую очередь из ППТЭД) для себя, своих родственников и своих организаций (в первую очередь *общин*), возникают конфликты интересов. Эти проблемы породили кризис доверия, который негативно отражается на восприятии Плана содействия частью представителей КМНС Сахалинской области.

Поскольку присущие Плану преимущества и недостатки привлекли значительное общественное внимание, идея создания «независимого фонда» стала предметом активного обсуждения среди коренных народов Сахалина, формируя часть общего фона, связанного с общественной дискуссией относительно Плана. Эта идея все еще не имеет четкого определения — некоторые думают, что она должна заменить План, другие считают, что она станет его частью, а третьи выражают полный скептицизм по поводу ее практической ценности сейчас или в ближайшем будущем. Для ГПО кажется очевидным, что из-за неудовлетворенности некоторыми элементами Плана содействия (как было описано выше) некоторые предпочитают, чтобы на смену ему пришла новая

организация, хотя механизмы действия такой новой социально-экономической программы еще не прописаны и пока далеко не ясно, позволит ли эта программа или план избежать слабых сторон существующего Плана содействия или приведет к их обострению. В связи с этим ГПО считает, что сейчас настал критический момент, когда Правлению и другим координирующим органам Плана следует серьезно отнестись к нашей критике и рекомендациям по пересмотру программы последних двух лет третьего Плана содействия в преддверии подготовки к четвертому Плану содействия.

## 3 Общие вопросы, касающиеся Плана

### 3.1 Развитие потенциала

Начиная с первого Плана содействия (2006–2010 гг.), развитие потенциала является одной из основных целей таких планов. С тех пор этот акцент только усилился, расширившись с одного компонента в программе ФСР до отдельных компонентов в программах ФСР и ППТЭД. С другой стороны, можно сказать, что укрепление потенциала коренных народов включено в каждый компонент этих программ.

Участвуя в культурных, образовательных, медицинских, деловых и спортивных проектах, члены КМНС получают знания и навыки, связанные с правовыми, организационными и финансовыми аспектами реализации проектов. Большое значение имеют и практические навыки, полученные при подготовке документов, составлении отчетов и командной работе во время реализации проектов. Например, одна из респонденток отметила, что работа в комитете ФСР помогла ей с учебой в техникуме, тогда как несколько опрошенных лиц упомянули, что создали *общину*, чтобы иметь возможность участвовать в Планах содействия. Создание общины можно рассматривать как развитие потенциала КМНС на индивидуальном уровне, поскольку ее учредителю необходимо организовать людей, подготовить необходимые документы, взаимодействовать с регистрационными и налоговыми органами и открыть банковский счет. Возможность участвовать в культурных, образовательных и спортивных мероприятиях повышает национальное самосознание и самооценку, которые в свою очередь являются аспектами развития потенциала.

Однако большинство респондентов, включая членов комитетов и экспертных групп Плана содействия, отметили, что не имеют ясного представления о том, что такое «развитие потенциала». Некоторые даже предложили исключить этот компонент из ФСР и ППТЭД. Поэтому необходимо четко определить критерии и компоненты, связанные с развитием потенциала, не только для соискателей и получателей грантов, но и для членов координирующих органов Плана содействия. Кроме того, анализ проектов, представленных в рамках данного компонента, показал, что они отличаются по своим целям, ожидаемым результатам и критериям, используемым для их оценки. Среди проектов, утвержденных в рамках развития потенциала, присутствуют заявки на обучение (например, оплата курсов управления лодкой или снегоходом), участие в конференциях и семинарах коренных народов, проведение мастер-классов и поддержка других профессиональных мероприятий, а также успешное проведение семинаров «Школа молодого лидера» (например, в 2018 году, когда национальные эксперты повышали осведомленность о федеральном законодательстве). Это говорит о том, что развитие потенциала по-разному интерпретируется как соискателями, так и членами комитетов по присуждению грантов.

Следует подумать над уточнением формулировок положений Плана содействия, а также повышением уровня понимания координирующими органами

собственных положений. Необходимо провести коррекционную работу и обеспечить надлежащую подготовку членов координирующих органов.

Во время встреч группы промежуточной оценки с представителями КМНС стало ясно, что некоторые рассматривают «развитие потенциала» как развитие собственных возможностей, индивидуальных способностей и навыков, которые позволят им стать более успешными в своей профессиональной или общественной деятельности. Однако, по мнению других, повышение образовательного и культурного уровня отдельного человека необязательно увеличивает потенциал коренного населения в целом. Они также считают, что для развития потенциала КМНС им важно развивать навыки совместного решения проблем, с которыми они сталкиваются как сообщество, создавать новые НКО и осуществлять проекты, в которых задействовано большое число КМНС. Наконец, некоторые респонденты заметили, что одной из заявленных целей Плана содействия является развитие потенциала в виде подготовки КМНС к созданию независимого фонда общины и управлению им.

### ***3.2 Конфликт интересов***

Конфликт интересов является одной из самых широко обсуждаемых проблем среди КМНС. В ходе обсуждений с группой промежуточной оценки респонденты, представляющие различные категории коренного населения — члены руководящих органов Плана содействия, заявители и грантополучатели, главы родовых общин и родовых хозяйств и руководители НКО коренных народов Сахалина — подчеркивали важность данной проблемы. Однако следует заметить, что респонденты по-разному интерпретируют смысл «конфликта интересов».

Некоторые респонденты считают, что конфликт интересов возникает, когда соискатель гранта Плана содействия или другой программы поддержки одновременно является членом комитета или экспертной группы ППТЭД или ФСР, участвует в обсуждении других заявок и принятии решений по ним. По мнению некоторых респондентов, несмотря на то, что членам комитетов ППТЭД и ФСР не разрешается голосовать по собственным заявкам (это строго запрещено инструкциями комитетов), их участие в обсуждении и принятии решений по другим заявкам может дать преимущества их заявкам перед заявками конкурентов.

Определение термина «конфликт интересов» и порядок его запрета в тексте третьего Плана содействия (стр. 56 в английской версии, стр. 60 в русской версии) допускают неоднозначное толкование, по крайней мере в русском тексте. В русской версии третьего Плана говорится, что, если члены комитета имеют личный интерес в каких-либо предложениях о финансировании или выделении грантов, поступивших на рассмотрение в рамках программ, они будут воздерживаться от участия в обсуждениях и голосовании по этому вопросу. Это утверждение в отношении членов данных комитетов повторяется в инструкциях ППТЭД и ФСР. Однако такая формулировка не запрещает лицу с личной

заинтересованностью присутствовать на заседании комитета и наблюдать за голосованием. Однако в английской версии слово «absent» подразумевает, что человек с личной заинтересованностью не будет физически присутствовать в помещении, где проходят обсуждения.

Более того, по мнению некоторых респондентов, конфликт интересов будет возникать даже в том случае, если членам вышеупомянутых комитетов или экспертных групп, подающих заявки на гранты, будет запрещено обсуждать заявки других лиц, но разрешено присутствовать на заседании комитета или экспертной группы программы. По словам некоторых респондентов, присутствие на заседании и возможность наблюдать за голосованием позволит таким членам комитетов и экспертных групп использовать свои полномочия или личные связи, чтобы повлиять на процесс обсуждения и результаты голосования.

Некоторые респонденты считают, что конфликт интересов существует даже в тех случаях, когда соблюдается запрет на участие членов комитетов программ в обсуждениях и голосованиях по собственным заявкам, поскольку этот запрет действует только во время заседаний и не препятствует им заранее обсуждать свои заявки с членами своих комитетов до официального заседания (например, в поезде по пути в Южно-Сахалинск для участия в официальном заседании своего комитета). Группа промежуточной оценки неоднократно слышала такие отзывы о работе комитета ППТЭД.

Что касается двух экспертных групп ППТЭД и ФСР, их действующие правила не включают запрета в отношении конфликта интересов. Некоторые респонденты жаловались в ГПО, что в настоящее время члены ЭГ не ограничены в обсуждении заявок других соискателей на своих заседаниях, включая заявки, поданные самими членами ЭГ или связанными с ними организациями, что дает им несправедливое преимущество перед остальными.

По итогам обсуждения данной проблемы с представителями различных групп КМНС и изучения документальной информации, полученной в ходе заседаний, мы можем заявить, что необходимо уточнить определение термина «конфликт интересов» в регламентирующих документах третьего Плана содействия.

Проблема конфликта интересов наиболее активно обсуждается в связи с программой ППТЭД. Респонденты неоднократно отмечали, что, несмотря на существующие запреты, призванные искоренить конфликты интересов, нет эффективных механизмов, которые исключали бы возможность лоббирования личных интересов при распределении грантов. Чтобы урегулировать этот вопрос в рамках текущего Плана, некоторые респонденты (включая двух членов комитета ППТЭД 2018–2020 гг.) предложили обновить положения о конфликте интересов, добавив запрет для всех членов комитетов и экспертных групп (а также их родственников) подавать заявки на получение грантов и иных видов помощи на весь период их работы в вышеупомянутых группах, чтобы избежать конфликта интересов. Один из членов Правления Плана содействия также отметил целесообразность этой идеи, а участник ППТЭД заявил: «когда я работаю в комитете, для меня не существует родственников; необходимо соблюдать написанные правила». Что касается членов РК, некоторые

респонденты считают правильным ограничить их право подавать заявки по грантам на самообеспечение, но оставить право претендовать на другие компоненты программ ППТЭД и ФСР.

Другим аспектом этой проблемы является требование заявлять о наличии конфликта интересов. Нормативные документы третьего Плана содействия возлагают такую ответственность на заинтересованное лицо; однако не существует процедуры, которая обязывала бы его выполнить данное требование. В связи с этим поднимался вопрос, должны ли налагаться санкции за сокрытие наличия конфликта интересов на лицо, которое обязано раскрыть такую информацию. Если да, то какие это могут быть санкции?

Принимая во внимание серьезность проблемы конфликта интересов и тот факт, что она активно обсуждается в сообществе КМНС, рекомендуем внести соответствующие дополнения в регламентирующие документы третьего Плана содействия; эти вопросы будут рассмотрены в разделе «Рекомендации» ниже (глава 6).

## 4 Координирующие органы

### 4.1 Правление и Исполнительный комитет

Правление является высшим управляющим органом Плана, а в период между заседаниями Правления от его имени действует Исполнительный комитет. На пути реализации Плана стоит ряд ключевых проблем, о которых Правление должно быть полностью осведомлено, а именно:

- Неопытность большинства членов двух ключевых органов, распределяющих гранты — комитета ППТЭД и комитета ФСР. В целях расширения участия в управлении Планом (и, соответственно, развития потенциала членов комитета) установленный срок полномочий членов комитета составляет 2,5 года. В течение первой половины периода реализации третьего Плана содействия почти все участники были новичками в управлении Планом, что означало для них крутой путь обучения процедурам, целям и предыдущему опыту реализации Плана. По мнению наблюдателей из комитета, это позволяет некоторым более опытным участникам оказывать чрезмерное влияние на деятельность комитета. Кроме того, постоянная сменяемость членов комитетов лишает комитеты возможности использовать опыт, накопленный в предшествующие периоды. Необходимо принять меры для быстрого обучения новых членов эффективному и действенному исполнению своих обязанностей и их доступа к коллективному банку памяти по предыдущей деятельности (например, к архиву успешных или проблемных получателей грантов).
- Доступ к Плану содействия КМНС из южных районов. В течение первой половины периода реализации третьего Плана заявки на получение грантов на образование и самообеспечение от соискателей из южных районов, расположенных вне административных границ Южно-Сахалинского муниципалитета, удовлетворялись не всегда. По-видимому, выступая в качестве арбитра, РК иногда применял строгое разграничение заявителей на входящих и не входящих в официальные границы администрации Южно-Сахалинска, а в других случаях — нет. Правление должно предоставить комитетам ФСР, ППТЭД и районным комитетам четкие инструкции по данному вопросу.

Поступали также некоторые жалобы на работу Исполнительного комитета и самого Правления:

- Некоторые представители сообщества КМНС выразили озабоченность в связи с решением ИК отменить присуждение гранта комитетом. Разногласие по мнению респондентов вызвано непониманием общепринятой системы голосования за решение – члены голосования не могли четко определить результатов голосования (включало ли общее заявленное количество голосов дополнительный голос председателя или нет, и если да, то голосовал ли он «за» или «против»?) и кажущейся неясностью положений, регулирующих решения комитета в том,

достаточно ли было простого большинства голосов «за» и «против», или решение должно было приниматься большинством от общего числа присутствующих и участвующих в голосовании (а значит, включать воздержавшихся и повышать необходимое количество голосов для большинства). Это необходимо уточнить в соответствующих положениях.

- Некоторые члены Правления считают, что не могли своевременно рассмотреть спорные действия ИК. Они утверждают, что по спорным вопросам ИК должен консультироваться с ними сразу, а не ждать месяцами, чтобы сообщить им о проблеме, когда Правление больше не может повлиять на ее решение. Согласно положениям Плана, в период между заседаниями Правления функции последнего выполняет Исполнительный комитет, однако необходимость консультаций между Правлением и ИК в течение этого времени в Плане не предусмотрена.

#### ***4.2 Экспертные группы ФСР и ППТЭД***

Многие члены комитетов ФСР и ППТЭД сообщили, что не уделяли большого внимания рекомендациям и оценкам экспертных групп относительно заявок, поданных для утверждения этими комитетами в рамках Плана. Это обескуражило членов ЭГ, что не удивительно. Члены комитета зачастую не понимали, почему конкретный проект получил ту или иную оценку и жаловались, что пояснения ЭГ в отношении их рекомендаций часто были слишком краткими и поэтому неубедительными. Некоторые также критиковали членство ряда лиц в ЭГ, утверждая, что те не имеют представления о жизни коренного населения, другие утверждали, что некоторые члены ЭГ скомпрометированы тем, что сами (либо их родственники или связанные с ними организации) являются соискателями грантов. Некоторые отметили, что следует либо усилить влияние ЭГ, например, наделив их реальными полномочиями по отбору, либо упразднить их.

#### ***4.3 Районные комитеты***

Одно из нововведений третьего Плана, учреждение районных комитетов для проверки грантов на СО и образовательных грантов тремя местными представителями района, лишь отчасти достигло своих целей — привлечения большего числа людей к управлению Планом и большего количества информации в виде взаимного контроля принятия решений комитетами, которые основывались исключительно на мнении представителя данного района. В то время как многие хвалили районные комитеты за возможность учета большего числа голосов на местах, где лучше знают о местных условиях и семейных ситуациях, члены комитетов (особенно ППТЭД) подвергли критике роль РК как таковых, возмущаясь по поводу ущемления мнимого единоличного права принимать решения по заявкам на гранты из своих районов. Поскольку комитеты сами могут решать, насколько серьезно воспринимать рекомендации РК, большинство из них вполне ожидаемо сообщили о том, что они фактически игнорировали эти рекомендации. Этому способствовало отсутствие в 2018 году отчетов РК по Александровск-Сахалинскому, Охинскому и Тымовскому районам из-за недавних кадровых перестановок на уровне местного самоуправления и одновременного прибытия нового координатора Плана и новых членов РК.

Еще одной широко распространенной проблемой было непонимание самими членами РК (а также членами комитета ППТЭД)<sup>3</sup> критериев, по которым они должны оценивать заявки на получение грантов на самообеспечение. Хотя за последние несколько лет некоторые РК разработали эффективную процедуру отбора и ранжирования, другие вообще ничего не сделали в этом направлении, руководствуясь при выборе рекомендуемых получателей грантов степенью знакомства с соискателем или своими специфическими критериями пригодности. Такая непоследовательность обусловлена отсутствием каких-либо нормативных положений наподобие тех, которые регулируют деятельность комитетов ППТЭД и ФСР и других органов.

## **4.4 Мониторинг**

### **4.4.1 Внутренний мониторинг**

Внутренний мониторинг проводился довольно организованно и не вызвал нареканий у подавляющего большинства респондентов. Однако некоторые представители «Сахалин Энерджи» и представители КМНС, ранее входившие в состав группы внутреннего мониторинга (ГВМ), выразили обеспокоенность по поводу некоторых аспектов внутреннего мониторинга. Группа промежуточной оценки была приглашена на одно из заседаний ГВМ и могла понаблюдать за их работой в ходе обсуждения одного спорного проекта бизнес-плана.

Члены ГПО отметили, что ГВМ поощряет принципы открытости и прозрачности. Однако основным препятствием для выполнения задачи ГВМ была неявка некоторых получателей грантов на запланированные встречи с группой. В результате ГВМ не всегда может оценить реализацию грантового проекта или выявить и предотвратить злоупотребление выделенными финансовыми и материальными ресурсами. Эта проблема носит системный характер и требует разработки дополнительных мер, направленных на профилактику подобных случаев.

Неявка получателей грантов на встречу с ГВМ иногда обусловлена отсутствием по уважительным причинам во время визита группы в их населенный пункт. Однако в некоторых случаях такая неявка преднамеренна и объясняется неспособностью или нежеланием получателей гранта представить требуемые отчеты, документы или другие свидетельства реализации целей их проекта. На этом основании ГВМ решает, следует ли дальше финансировать такие проекты.

Одним из весьма позитивных аспектов работы ГВМ является разработка в период второго Плана и уточнение в ходе реализации настоящего третьего Плана набора оценочных критериев и соответствующей системы баллов для оценки соответствия проекта заявленным целям, задачам и ожидаемым результатам. ГПО впечатлена разработкой такого механизма оценки и рекомендует разработать аналогичный инструмент для первоначального отбора и оценки

---

<sup>3</sup> В первую очередь это была проблема ППТЭД, поскольку почти все образовательные гранты, утвержденные РК, были утверждены ФСР, тогда как большинство высококонкурентных грантов на СО не были утверждены ППТЭД.

проектов экспертными группами и комитетами ППТЭД/ФСР. Внутреннему мониторингу подвергается большинство проектов.

ГПО обнаружила отсутствие официальных документов, регламентирующих порядок выбора проектов, подлежащих мониторингу со стороны ГВМ. Как объяснили респонденты, бывшие членами ГВМ, факторами для проведения мониторинга было непредоставление отчетов получателем гранта, мнение членов координирующих органов о том, что тот или иной проект будет трудно реализовать. Критерии отбора проектов не формализованы и не отражены ни в каких документах. Поэтому кажется необходимым обсудить целесообразность установления критериев для определения типов проектов, подлежащих обязательному мониторингу. Также можно установить количественные параметры, например, доля всех проектов, подлежащих мониторингу в рамках каждой программы Плана содействия и по каждому компоненту программы. Важно отметить, что количество проектов, подлежащих обязательному мониторингу, будет разным для каждого компонента программы. Например, количество проектов в рамках компонента «Бизнес-план» может быть больше, чем количество проектов в категориях «Самообеспечение» или «Образование», учитывая число ежегодно утверждаемых заявок. Кроме того, можно установить количественный пороговый уровень (сумму денег, выделенную на проект) и подвергать обязательному мониторингу все проекты, для которых были выделены гранты, превышающие эту сумму.

Вопрос владения и распоряжения оборудованием, которое было выделено получателям гранта в рамках программ Плана содействия, остается важной проблемой. Респонденты неоднократно сообщали ГПО, что получатели грантов могут перепродавать оборудование, полученное в рамках программ «Самообеспечение» и «Бизнес-планирование». Такие случаи служат основанием для обвинения некоторых получателей или организаций-партнеров в «незаконном обогащении». Возможные случаи перепродажи грантового оборудования будут подрывать цели программы ППТЭД. Соответственно, мы рекомендуем вернуться к идее выборочного контроля использования оборудования, полученного получателями гранта в предыдущие годы (например, за последние 3 года). Вероятно, потребуется добавить в положения о комитетах программ пункт, обязывающий получателя гранта владеть оборудованием в течение определенного периода времени после его получения.

#### **4.4.2 Внешний мониторинг**

Хотя Правление в прошлом году поручило всем координирующим органам дать письменный ответ на рекомендации независимого наблюдателя, это сделала только компания «Сахалин Энерджи». Некоторые члены этих органов сообщили, что проводились некоторые интерактивные дискуссии, но ни один комитет не проводил очного обсуждения отчета и соответствующих рекомендаций. Отсутствие полноценного ответа на рекомендации подрывает внедрение данного инструмента, полезного для пересмотра и улучшения Плана. Некоторые респонденты также просили, чтобы будущие отчеты по внешнему мониторингу были более краткими и в большей степени ориентированными на рекомендации, чем на подробный обзор всех аспектов реализации Плана.

## **4.5 Группа по рассмотрению жалоб**

За отчетный период Правление и Исполнительный комитет получили 11 жалоб от КМНС, касающихся следующих вопросов:

- несогласие с процедурой избрания в координирующие органы Плана содействия (№№ 23, 25);
- неудовлетворенность процессом и процедурами реализации третьего Плана содействия (№ 24);
- необоснованные и необъективные решения комитета ППТЭД (№№№ 26, 27, 28);
- ненадлежащее поведение члена Исполнительного комитета (№№ 32, 33).

Все жалобы были рассмотрены и задокументированы в соответствии с разделом 4.4.4 Плана содействия. По результатам рассмотрения жалоб заявителям были даны соответствующие разъяснения. В целом были удовлетворены процедурой рассмотрения жалоб и результатами проверки, кроме подателя жалобы №31, так как ее окончательное рассмотрение отложено до проведения заседания ИК в декабре 2018 года.

## **4.6 Комитет ППТЭД**

### **4.6.1 «Традиционная экономика» и «Традиционный образ жизни»**

Некоторые базовые концепции ППТЭД допускают различные толкования, что нередко приводит к недопониманию и оживленным спорам между сторонниками разных точек зрения. Однако это не просто терминологические споры, поскольку они зачастую касаются содержания различных компонентов Плана содействия.

Одним из спорных понятий является «традиционная экономическая деятельность». По мнению некоторых респондентов, когда в регулирующих документах Плана содействия встречается термин «традиционная экономическая деятельность», он должен толковаться в узком смысле и относиться только к рыболовству, охоте, собирательству и традиционным ремеслам. Они придерживаются этой позиции даже несмотря на кардинальные изменения в образе жизни КМНС за последние десятилетия. Другие утверждают, что, поскольку сегодняшние КМНС вовлечены в другие виды экономической деятельности, эта новая деятельность стала традицией, передающейся из поколения в поколение. С учетом изменений в образе жизни КМНС, важно обсудить целесообразность расширения понятия «традиционной экономической деятельности» и отнесения к ней таких занятий, как выращивание, сбор и реализация сельскохозяйственной продукции, заготовка дров из сухостоя и валежника, традиционная кулинария и, возможно, других видов деятельности.

Еще одно понятие, которое трактуется по-разному — «традиционный образ жизни». В настоящее время от соискателей гранта на самообеспечение по программе ППТЭД требуется постоянно (более шести месяцев в год) или сезонно (от четырех до шести месяцев) жить в районах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области за пределами населенных пунктов, придерживаясь традиционного образа жизни и занимаясь

традиционными видами деятельности («Положение о программе ППТЭД», 2016, 2017, 2018 гг.).

Как было замечено в ходе наблюдений и бесед с респондентами, в современных условиях лишь небольшое число представителей КМНС следуют традиционному образу жизни, описанному выше. Большинство представителей КМНС, занимающихся традиционными видами деятельности, живут в населенных пунктах; у некоторых есть дети, которые посещают учебные заведения, и родственники, которые нуждаются в уходе и проживают в городах и деревнях, а некоторые могут сами нуждаться в регулярном медицинском уходе. В таких условиях они не могут вести традиционный образ жизни вне населенных пунктов. Тем не менее для многих из них традиционная экономическая деятельность является основным или важным источником средств к существованию. Без традиционной деятельности многие представители коренных народов оказались бы в катастрофической экономической ситуации.

Поэтому возникает вопрос: кого следует считать лицами, ведущими традиционный образ жизни? Этот вопрос обсуждался в течение нескольких лет и не утратил актуальность. Возможно, следует внести поправки в положения третьего Плана содействия, пересмотрев или уточнив критерии распределения грантов на самообеспечение с учетом изменений в образе жизни КМНС в последние годы.

#### **4.6.2 Экспертная группа ППТЭД и районные комитеты**

На основе проведенной ГПО оценки обнаруживается ряд проблем в работе экспертной группы ППТЭД и районных комитетов (для последних — на этапе рассмотрения заявок в категории «Самообеспечение»).

##### **4.6.2.1 Экспертная группа ППТЭД и комитет ППТЭД**

В своей работе ЭГ ППТЭД сталкиваются с объективными и субъективными трудностями. Перечисленные ниже трудности требуют внимания со стороны Правления Плана содействия.

- Респонденты неоднократно поднимали вопрос о том, что комитет ППТЭД игнорирует оценки ЭГ по заявкам в области бизнес-планов и развития потенциала. Необходимо решить проблему игнорирования рекомендаций экспертной группы комитетом ППТЭД. На данный момент не существует никаких формальных препятствий для рассмотрения и одобрения комитетом ППТЭД даже тех заявок, которые не соответствуют минимальным стандартам и не были рекомендованы ЭГ. Вероятно, у ЭГ должны быть полномочия не допускать, чтобы заявки, не отвечающие минимальным требованиям, рассматривались ППТЭД; следует оговорить такие минимальные стандарты.
- Не существует процедуры пересмотра заявок, которые ЭГ рекомендовала пересмотреть до принятия окончательного решения об утверждении. После того, как заявители вносят изменения в свои заявки, комитет ППТЭД рассматривает их без проведения повторной оценки со стороны ЭГ на предмет того, коснулись ли эти изменения

указанных ЭГ слабых сторон или недостатков. По мнению некоторых членов ЭГ, это позволяет обойти их функцию по обеспечению того, чтобы комитет ППТЭД рассматривал только проверенные заявки, и создает у них ощущение бесполезности их работы в интересах реализации Плана.

- Еще одна проблема, с точки зрения некоторых респондентов, заключается в субъективном подходе отдельных членов ЭГ к оценке заявок. Это может быть обусловлено следующими факторами:
  - отсутствие четких официальных критериев оценки заявок на получение грантов, что исключает возможность объективной оценки;
  - нехватка знаний у некоторых членов ЭГ ППТЭД в сфере традиционной экономической деятельности.
- Таким образом, отсутствие документа с четкими и измеримыми критериями оценки проектов членами ЭГ и комитета ППТЭД создает условия для произвольной и субъективной оценки заявок. По всей видимости, решить эту проблему помогут дополнения к положениям комитета ППТЭД о системе формальных критериев (системе баллов) оценки проектов и разработка системы критериев для ранжирования заявок в рамках компонента «Бизнес-план».
- С другой стороны, некоторые респонденты считают, что само существование экспертной группы затрудняет принятие решений комитетом ППТЭД и ее члены ставят под сомнение полномочия и функции комитета.

#### 4.6.2.2 Районные комитеты и комитет ППТЭД

Основные трудности, с которыми сталкиваются РК при рассмотрении заявок в категории «Самообеспечение»:

- По словам членов РК, избранных в 2018 году, три районных комитета не проводили каких-либо заседаний в прошлом году (например, в Александровск-Сахалинском, Тымовском и Охинском районах) и не рассматривали заявки на самообеспечение. Некоторые новоизбранные члены РК утверждали, что им не сообщали о датах проведения заседаний, а другие заявляли, что не знают имен остальных членов РК и не получили их контактных данных.
- Некоторые члены РК сообщили, что столкнулись с трудностями при обсуждении заявок, поскольку им не объяснили регламент обсуждения и они не знали критериев рассмотрения заявок в рамках компонента «Самообеспечение».
- Некоторые члены РК сообщили, что не знают о дальнейшей судьбе заявок, которые были рассмотрены и рекомендованы их комитетом, так как не получали никаких отзывов о решениях комитета ППТЭД. Были случаи, когда комитет ППТЭД утверждал заявки, отклоненные РК, и наоборот. Даже в таких случаях РК ни разу не получал отзывов от комитета ППТЭД. Подобно членам ЭГ, многие члены РК выражали сомнения в целесообразности своей работы, поскольку у них сложилось впечатление, что их мнение не принимается в расчет.

### **4.6.3 Причины неудовлетворенности работой комитета ППТЭД**

Главными проблемами в течение первых нескольких лет реализации третьего Плана содействия были обвинения в нарушениях положений комитета ППТЭД, а также ненадлежащее исполнение проектов заявителями. В некоторых случаях нарушения носили процессуальный характер и были следствием непонимания некоторых процедур членами комитета или недостаточной ясности и точности самих действующих положений. В других случаях причины нарушений были неясны.

- Община, претендующая на получение гранта, не имела банковского счета. В заявке были указаны реквизиты счета другой общественной организации - партнера. В итоге эта общественная организация получила грант и средства были переведены на счет общины-партнера. Впоследствии между этими двумя организациями возник спор из-за непредоставления необходимых финансовых отчетов об использовании средств, выделенных на приобретение оборудования общиной-соискателем гранта, и из-за распределения самих средств.

Таким образом, в этом случае ситуация потребовала вмешательства группы внутреннего мониторинга и на момент подготовки настоящего отчета решение еще не было принято.

- Также важно установить ответственность заявителей за предоставление полной финансовой отчетности и ответственность за целевое расходование средств. Очевидно, что к подобной ответственности могут привлекаться частные и юридические лица, косвенно участвующие в предоставлении недостоверной информации в интересах соискателей гранта Плана содействия.

Рассмотренные выше проблемы можно решить путем внесения поправок в существующие положения ППТЭД и разработки дополнительных регламентирующих документов для ЭГ и РК. Существует также необходимость в разъяснении ключевых понятий ППТЭД в связи с неоднозначностью критериев традиционной экономической деятельности и развития потенциала и грантов на самообеспечение.

## **4.7 Комитет ФСР**

### **4.7.1 Комитет ФСР**

Учитывая короткий срок полномочий членов комитета, который длится всего 2,5 года, они нередко приступают к обязанностям, не особо разбираясь, в сущности, ФСР и принципах его деятельности. Наблюдатели на заседаниях комитета ФСР также сообщают, что зачастую решения по заявкам на гранты принимаются под влиянием эмоций, а не в соответствии с положениями ФСР. Новые члены комитета ФСР явно нуждаются в обучении.

### **4.7.2 Экспертная группа ФСР**

Работа экспертной группы ФСР получила неоднозначную оценку со стороны членов комитета ФСР. Многие сочли рекомендации экспертной группы полезными, а предложения о пересмотре некоторых заявок вполне оправданными. Когда члены комитета ФСР не могли принять окончательное

решение, они иногда просили заявителя предоставить дополнительную информацию. Практически каждый проект, рекомендованный экспертной группой, был впоследствии утвержден комитетом ФСР. Тем не менее комитет ФСР одобрил несколько проектов, которые не получили поддержки экспертной группы. Например, проект по посещению молодыми людьми районов традиционного обитания и ведения традиционной экономической деятельности, и проект по изучению языка в школе не были утверждены. В обоих случаях комитет объяснил свое решение тем, что эксперты придадут наибольшее значение письменной заявке, тогда как для комитета важнее «живые люди».

Однако небольшое число респондентов оценило работу экспертной группы ФСР совершенно иначе, заявив о полной некомпетентности ее членов и отчасти объяснив это отсутствием надлежащих руководящих документов. Некоторые не видели необходимости в существовании экспертной группы.

### **4.7.3 Компоненты ФСР**

#### **4.7.3.1 Культура и спорт**

Респонденты отметили, что компоненты ФСР «Национальная культура» и «Национальный спорт» были хорошо развиты, и лишь некоторые выразили критические замечания. Их популярность, вероятно, объясняется широкой применимостью среди КМНС, которые часто могут участвовать независимо от места проживания на территории острова. Фестивали, конкурсы и проекты, нацеленные на сохранение традиций, культуры, языка, декоративно-прикладного искусства и традиционной кухни, важны для коренных народов и населения Сахалина в целом, поскольку способствуют созданию положительного образа коренных народов и поощряют интерес к их культуре и традициям. Спортивные мероприятия обычно проводятся в рамках крупных фестивалей. В 2017 году в с. Виахту был реализован проект по строительству спортивной площадки, хотя ГПО не смогла оценить его эффективность.

Что касается грантов на развитие национальной культуры, такие заявки обычно поступали от центральных районных библиотек муниципальных районов, а особенно успешными в их реализации из года в год становились библиотеки в Ногликах и Поронайске. Обе библиотеки уделяют большое внимание сохранению языков коренных народов и литературы/фольклора, а также улучшению доступности и привлекательности культурного наследия для молодого поколения и более широкой аудитории, включая население материка.

В 2017 году в Ногликах были реализованы два важных проекта. Первый касался выпуска детской книги на уйльтинском, русском и английском языках, которая продолжает традицию народности ульта передавать знания об окружающей среде через изображения и звуки местных птиц. Второй проект был направлен на поиск и закуп библиотечного фонда книг и публикаций известного нивхского писателя Владимира Михайловича Санги. Библиотеки и музеи обычно получают наибольшее количество грантов ФСР.

Ряд проектов реализовал Музей книги А.П. Чехова в Южно-Сахалинске. Проект «Надо спешить» (2016 г.) был сосредоточен на подготовке и публикации аудиобукваря на уйльтинском языке. Музей приобрел оборудование связи для записи голоса Елены Алексеевны Бибиковой, носительницы уйльтинского языка. Второй проект под названием «Все преобразуется знанием и разумом» был посвящен созданию костюмов для детского ансамбля, обучению традиционным песням, танцам и декоративно-прикладному искусству. Хотя проект был завершен в 2018 году, это было только начало, так как сейчас работа идет независимо за счет финансирования из других источников. Это еще один хороший пример развития потенциала за рамками обозначенных компонентов «Развития потенциала». Третий проект под названием «Великое и родное» был нацелен на перевод одной из глав книги Антона Чехова «Остров Сахалин» на уйльтинский язык. В книге описываются коренные народы Сахалина, и она была переведена на многие языки, кроме языков тех самых КМНС, которым она посвящена. Соискатели гранта попросили Е.А. Бибикову перевести эту главу и объявили конкурс детских рисунков, чтобы снабдить ее иллюстрациями.

Такие проекты оказывают массовое впечатление на общество. По словам одного из респондентов, хотя многие представители некоренных народов считают, что коренные народы попросту хотят получить денег, увидев богатство культуры КМНС, они могут посмотреть на все с другой стороны и оценить усилия КМНС по сохранению и популяризации своей культуры с целью сохранения и развития своего этноса.

#### 4.7.3.2 Образование и здравоохранение

Такие компоненты Плана содействия как «Образование» и «Здравоохранение» реализовывались через организацию – партнера социальных проектов общину «Нивх», которая как зарегистрированная организация имеет юридический статус и банковский счет.

Гранты на образовательную поддержку очень популярны и почти всегда получают положительную оценку. Компонент «Образование» позволяет содействовать обучению представителей коренных народов практически во всех областях как современных, так и традиционных. Рассмотрим пример молодого человека, который около 11 лет учился на врача, все время обучения получая помощь в рамках Плана содействия. Он начал с медицинского колледжа и в этом году окончит курс ординатуры. Примечательно, что этот молодой человек вернулся в областную больницу, где планирует работать в качестве высококвалифицированного специалиста. Он также ведет активную общественную жизнь и готов стать участником НКО КМНС. Это еще один пример того, как План поддерживает развитие потенциала КМНС (по крайней мере на индивидуальном уровне). Еще один получатель гранта учится на магистра по специальности «Газопроводы».

Одно из замечаний к программе, которое услышали члены ГПО, касалось предполагаемой нехватки времени для подачи заявок на образовательные гранты в августе, так как учебный год начинается в сентябре и лишь тогда можно получить необходимые документы от учебных заведений.

Для оценки эффективности компонента «Образование» важно проанализировать, сколько людей получили гранты в этой категории и сколько из них окончили образовательные учреждения.

Что касается компонента «Здравоохранение», «Повышение доступности медицинских услуг в местах проживания КМНС без возможности коммерческого использования приобретенных по данному проекту средств», в 2017–2018 годах средства на приобретение медицинского оборудования для районных больниц не выделялись, поскольку больницы не подавали заявок, в отличие от 2016 года, когда профинансирован проект на приобретение оборудования для Ногликской районной больницы. Отсутствие заявок в 2017–2018 годах может объясняться возможными трудностями в реализации проектов.

Продолжалась поддержка людей, оказавшихся в трудных жизненных ситуациях по состоянию здоровья. В то же время некоторые члены комитета ФСР выражали сомнения в целесообразности данного компонента, так как заявка требует предоставления конфиденциальной информации о состоянии здоровья и членам комитета ФСР сложно правильно оценить медицинские потребности. Однако этот компонент в целом получил положительную оценку и действительно помогал тем, кто находился в трудной жизненной ситуации и нуждался в медицинской помощи. Так одна получательница гранта, которой грозила слепота, смогла сделать операцию и полностью восстановить зрение; без такой поддержки Плана она сейчас была бы незрячей и стала бы дополнительным бременем для семьи, которая и без того находится в стесненном положении.

Некоторые респонденты спрашивали о возможности предусмотреть в Плане выделение средств до проведения процедур, а не только постфактум, поскольку большинство людей не могут найти деньги, необходимые для предварительной оплаты медицинских услуг.

#### ***4.8 Партнеры Плана / координатор Плана***

В ходе реализации третьего Плана по-прежнему соблюдалось трехстороннее соглашение между ПСО, РСУП и Компанией, предусматривающее совместное выполнение Плана, а возникавшие время от времени трудности разрешались в процессе организованного взаимодействия партнеров. В начале 2018 года была проведена процедура замены совместно выбираемого лица для содействия реализации Плана — координатора Плана, и в марте приступил к работе новый координатор. Хотя поначалу рабочая нагрузка оказалось очень большой, новый координатор постепенно изучила основные функции своей должности и вошла в работу, но отсутствие прямого доступа к ресурсам/оборудованию Компании время от времени становилось помехой для организованного рабочего процесса. Тем не менее ее работа практически всеми оценивается положительно.

## **5 Социологическое исследование**

### ***5.1 Краткое изложение результатов исследования***

Цель данного социологического исследования состояла в том, чтобы выяснить общественное мнение коренного населения в отношении третьего Плана содействия. Исследование показало, что КМНС слабо осведомлены о Плане содействия. Отвечая на вопрос «Знаете ли вы что-нибудь о Плане содействия?», 38,7 % ответили «Знаю», 22,6 % ответили «Что-то слышал, но не уверен», и 38,7 % ответили «Не знаю». Учитывая, что всего треть жителей имеют хотя бы минимальное представление о Плане и его программах, усилия по продвижению Плана содействия представляются насущной необходимостью.

Полученная информация показывает, что доля респондентов, получающих информацию о Плане содействия от своих друзей и знакомых, по-прежнему высока (33,6 %), тогда как доля респондентов, предпочитающих традиционные средства массовой информации (телевидение, газеты, брошюры) составляет примерно 20 % от числа респондентов, знающих о Плане содействия. Однако в настоящее время большинство респондентов (51,3 %) получает информацию о Плане содействия через Интернет.

Общее отношение КМНС к Плану содействия является положительным (совместная доля положительного и скорее положительного отношения составляет 54,9 %, а совместная доля отрицательного и скорее отрицательного отношения составляет 9,9 % от общего числа респондентов, знающих о Плане содействия).

Респонденты, положительно оценивающие План содействия, объясняют свое отношение главным образом тем, что План содействия делает вклад в развитие культуры, языка и фольклора коренных народов, а также открывает образовательные возможности для детей КМНС (такие ответы дало большинство респондентов, знающих о Плане содействия). В то же время лишь небольшая часть респондентов объясняет свое положительное отношение к Плану содействия его вкладом в развитие традиционных видов хозяйственной деятельности (1,6 % от числа респондентов, знающих о Плане содействия).

Респонденты, оценивающие План содействия отрицательно (9,9 %), объясняют это трудностями в получении грантов, непонятным и сложным процессом подачи и рассмотрения заявок на гранты и существующей необъективностью в распределении грантов, а результате которой «гранты получают одни и те же лица, и общины» и растет «соперничество в сообществе КМНС».

Исследование показало, что КМНС слабо осведомлены о процедуре приема и рассмотрения жалоб от населения в рамках Плана содействия. Знают о ней одна пятая респондентов (19,9 %), тогда как 24,3 % «что-то слышали, но не уверены». Тем не менее большинство респондентов (55,8 %) ответили, что не знают о процедуре рассмотрения жалоб и либо подавали бы жалобы в отношении Плана содействия в свои сельские или районные администрации

(31,8 %), либо не подавали бы их вовсе (30,1 %). При этом 8,6 % респондентов выразили намерение зарегистрировать жалобы в руководящих органах Плана содействия, и 5,8 % заявили, что обратились бы в «Сахалин Энерджи» и к представителям Компании. Таким образом, ясно, что коренное население Сахалина слабо осведомлено о порядке регистрации жалоб согласно процедуре подачи и рассмотрения жалоб в рамках Плана содействия.

Представители КМНС, информированные о конкретных программах и проектах Плана содействия, оценивают их в целом положительно. Доля положительных оценок разных компонентов Плана содействия варьирует в диапазоне от 31 % до 77 % (см. таблицу ниже).

<i>Как, по вашему мнению, проекты и мероприятия Плана содействия повлияли на следующие сферы жизни коренных народностей Сахалина?</i>	Положительно (%)	Отрицательно (%)
Образование и образовательные возможности	77,0	2,7
Сохранение традиций, языков и национальных видов спорта КМНС	62,8	3,5
Наращивание (развитие) потенциала родовых хозяйств и общин	49,6	4,4
Наращивание (развитие) потенциала организаций коренных народов	42,5	0,9
Поддержка традиционных видов хозяйственной деятельности КМНС	42,5	8,0
Здравоохранение / возможности в сфере здравоохранения	38,1	4,4
Развитие потенциала КМНС в сфере управления своей деятельностью и совместной работы по защите своих прав	31,0	5,3

Оценка роли Плана содействия в развитии потенциала КМНС была для респондентов самой трудной частью исследования.

Роль Плана содействия в развитии потенциала КМНС в сфере управления своей деятельностью и совместной работы по защите своих прав получила положительную оценку 31 % респондентов, информированных о Плане содействия, в то же время 5,3 % оценили ее отрицательно, и 8,8 % считают, что План содействия не влияет на развитие потенциала. При этом большинство респондентов (54,9 %) затруднились оценить влияние Плана содействия на развитие потенциала коренных народов.

Эти данные показывают, что концепция развития потенциала остается довольно абстрактной и непонятной для сообщества коренных народов Сахалина. Это может быть связано с отсутствием четкого определения концепции и конкретных эмпирических параметров ее оценки в документах Плана содействия, особенно в Положении о комитетах программ, включая формы заявок на гранты.

Оценивая структуру управления Планом содействия, респонденты сочли, что она довольно сложная и требует от заявителей специальных знаний процедур и формальностей. При этом представители КМНС не всегда понимают необходимость таких сложных формальных процедур.

## **5.2 Сравнение результатов исследования с наблюдениями ГПО**

Согласно социологическому исследованию, основные аспекты реализации третьего Плана содействия, беспокоящие КМНС, включают:

- сложности получения финансовой помощи через План содействия (респонденты отмечают низкие шансы на одобрение заявок и сложности в поиске партнерских организаций, через которые можно подать заявку);
- сложные процедуры подачи и рассмотрения заявок на гранты, которые, по словам некоторых респондентов, делают крайне затруднительным получение гранта людьми, не осведомленными об этих процедурах;
- существующая необъективность при рассмотрении заявок, которая, по словам некоторых респондентов, ведет к «получению грантов одними и теми же лицами, и общинами КМНС» (т. е. на одни и те же физические лица и общины из раза в раз приходится непропорционально большая доля ресурсов Плана);
- соперничество за распределение финансовой помощи в рамках Плана содействия, которое ведет к «росту конфликтов в среде КМНС»;
- недостаточность ресурсов, выделяемых для поддержки физических лиц, по сравнению с суммами финансирования, выделяемыми на гранты для родовых общин (родовых хозяйств).

Озабоченность этим же вопросом выражалась респондентами на встречах с группой промежуточной оценки. Так, по словам респондентов из села Вал, чьи заявки на компонент «Самообеспечение» не утверждаются в течение нескольких лет, у них нет шансов получить поддержку в отличие от жителей более крупных населенных пунктов, таких как Ноглики, Оха и Поронайск. По словам жителей села Виахту, они могут подавать заявки через единственную общину, существующую в Александровск-Сахалинском районе, и, если они находятся в плохих личных отношениях с этой общиной, то оттесняются от участия в Планах. В свою очередь, жители Южно-Сахалинска заявляют, что получили отказ в гранте по компоненту «Самообеспечение» из-за того, что близлежащие районы, в которых они намеревались вести рыбный промысел, не относятся к районам традиционной хозяйственной деятельности коренных народов.

Хотя эти мнения не всегда точно отражают реальность, они указывают на то, как некоторые респонденты воспринимают практику реализации Плана содействия. На встречах с группой промежуточной оценки респонденты неоднократно говорили об отсутствии объективности (или, как подчеркивали некоторые из них, о «несправедливости») в распределении финансовой помощи. Как отмечалось ранее, этот вопрос беспокоит также некоторых респондентов, опрошенных в ходе социологического исследования. Согласно некоторым респондентам ГПО, члены комитета ППТЭД лоббируют собственные предложения и предложения

своих родственников. По словам как минимум двух респондентов, экспертная группа комитета ППТЭД допускала необъективные оценки заявок, отдавая предпочтение заявителю, являющемуся членом комитета ППТЭД.

В целом вопрос конфликта интересов в контексте распределения финансовой помощи активно обсуждался участниками встреч с ГПО.

Большинство респондентов, опрошенных в ходе социологического исследования, а также некоторые лица на встречах с группой промежуточной оценки отмечали сложность правил и недостаточно четкие критерии оценки заявок на компоненты «Самообеспечение» и «Бизнес-планирование». Респонденты отмечали также неоднозначность толкования концепции развития потенциала КМНС и хотели бы знать, какие же проекты отвечают требованиям этого компонента Плана содействия.

Обобщая полученные данные, можно отметить, что замечания респондентов соответствуют оценкам и рекомендациям, которые представители КМНС озвучивали на встречах с группой промежуточной оценки.

## **6 Рекомендации**

В настоящем разделе содержатся рекомендации для рассмотрения координирующими органами Плана в целях корректировки третьего Плана содействия в последние два года его реализации. Рекомендации основаны на оценке ГПО эффективности Плана в первой половине срока его реализации и на исследованиях, описанных в предыдущих разделах. Предполагается, что каждый из указанных ниже соответствующих координирующих органов обсудит каждую из рекомендаций и соответствующим образом откорректирует регулирующие положения и показатели.

ГПО просит Правление запланировать заседание для обсуждения настоящего отчета и попросить все упомянутые координирующие органы дать письменное заключение об этих рекомендациях. Такие письменные заключения следует направлять координатору, который затем осуществит их рассылку в ГПО, трем партнерам Плана и Правлению.

В целом рекомендации ГПО направлены на более активное вовлечение КМНС в План как в качестве членов руководящих органов, так и в качестве бенефициаров, а также на улучшение качества перекрестных проверок в процессе присуждения грантов с целью учета конфликта интересов и соответствующих проблем. Кроме того, в рекомендациях содержится призыв к расширению роли Правления в надзоре за Планом.

### ***6.1 Правление и его Исполнительный комитет***

Положение о координирующих органах следует изменить следующим образом (прим.: члены ГПО понимают, что некоторые из приведенных рекомендаций на данном этапе могут быть рассмотрены только для четвертого Плана):

- Следует ограничить срок работы членов координирующих органов (кроме Правления/Исполнительного комитета) сроком реализации одного Плана.
- Тендеры по заявкам на гранты, распределяемые ППТЭД и комитетом ФСР, не должны включать в себя положения о проведении тендеров комитетом, как было в случае с тендерными заявками в 2018 году.
- Правление должно утверждать нормативные положения ППТЭД и ФСР до их вступления в силу.
- Исполнительный комитет должен своевременно информировать Правление о своих решениях, чтобы дать ему время на эффективную проверку решений ИК, особенно в случаях отмены решений ФСР/ППТЭД о финансировании.
- Нормативные положения в отношении комитетов ППТЭД и ФСР следует откорректировать, чтобы предусмотреть тайное голосование по всем заявкам на участие в программах Плана содействия.
- При голосовании в комитетах большинство следует определять как «большинство присутствующих и проголосовавших, включая воздержавшихся».

- На заседаниях комитетов ППТЭД и ФСР по присуждению грантов должен присутствовать координатор, который регистрирует голоса, отмечает случаи, когда голос председательствующего является решающим (т. е. засчитывается за два голоса в случае равенства поданных голосов), при этом секретарь комитета должен делать то же самое в целях перекрестной проверки.
- Комитетам ППТЭД и ФСР следует включить в свои положения пункт о замене представителей местным населением в следующих случаях: а) член комитета не посещает заседания и (или) б) утрачено доверие в отношении выполнения им своих обязанностей.
- Обязанности членов комитетов ППТЭД и ФСР следует указать в положении о соответствующем комитете, указав при этом, что члены:
  - должны провести не менее трех общественных собраний в своем районе: i) при объявлении первого этапа тендера, ii) по окончании первого этапа и при объявлении второго этапа, iii) по окончании второго этапа;
  - должны делиться информацией, включая документы объемом в одну страницу о процессе подачи заявок на гранты по компонентам «Бизнес-планирование» и «Самообеспечение» и т. д., с местным населением.
- Все координирующие органы, получившие рекомендации от НН или ГПО, должны дать письменный ответ в течение 30 дней после получения рекомендаций (или раньше в случае очного заседания этого органа); ответы должны направляться координатору, который передает их НН/ГПО, партнерам Плана и Правлению.

Кроме того, Правлению следует осуществить следующие мероприятия:

- Взять на себя функцию прямого надзора за деятельностью как экспертных групп, так и районных комитетов, чтобы улучшить их работу в рамках Плана; неразумно оставлять надзор за ними в ведении комитетов (ФСР и ППТЭД), которые стремятся избежать влияния ЭГ и РК (см. ниже специальные рекомендации для ЭГ и РК).
- Дать указание Исполнительному комитету работать совместно с координатором над организацией периодического обучения членов координирующих органов (включая раздел по истории Плана содействия, его целям, задачам и механизмам, а также функциям и значению РК и ГЭ); результатом такого обучения должно стать составление кратких письменных руководств для членов каждого из координирующих органов. В качестве инструкторов могут выступать члены Правления Плана содействия, а также члены Исполнительного комитета и бывшие члены координирующих органов.
- Дать указание Исполнительному комитету работать совместно с координатором и комитетом ППТЭД над организацией периодического обучения для потенциальных заявителей на гранты по компонентам «Бизнес-планирование» и «Самообеспечение».
- Запретить комитету ППТЭД произвольную неофициальную практику распределения грантов по компонентам «Бизнес-планирование» или «Самообеспечение» по системе квот, поскольку такая практика не

соответствует правилам Плана содействия, которые делают упор на соревновательный процесс в рамках тендера.

- Разъяснить всем заинтересованным сторонам Плана, что партнерскими организациями для подачи заявок могут быть не только общины, но и, при желании, иные юридические лица; кроме того, такие юридические лица не обязаны быть зарегистрированными в том же районе, что и заявитель.
- Рассмотреть возможность продления двухдневного периода работы комитетов ФСР и ППТЭД во время рассмотрения заявок, поскольку члены комитетов не имеют достаточно времени для рассмотрения и оценки качества заявок.

## **6.2 Экспертные группы**

Рекомендации для экспертных групп (решение принимается Правлением как органом, надзирающим за деятельностью ЭГ, после чего рекомендации включаются в новое Положение об экспертных группах):

- Стоит рассмотреть возможность наделения экспертной группы правом отклонять заявки, не отвечающие минимальным требованиям, вытекающим из задач, целей и условий предоставления грантов (см. следующий абзац). Такие заявки не должны передаваться для дальнейшего рассмотрения комитетами. Это новшество дало бы экспертной группе больше полномочий и позволило бы комитетам сосредоточиться на рассмотрении только тех заявок, которые отвечают минимальным требованиям.
- В проекте нового Положения об ЭГ следует предусмотреть три уровня оценки заявок на гранты: а) рекомендована без изменений (с градациями «Настоятельно рекомендуется» и просто «Рекомендуется»; б) «Условно рекомендуется», при необходимости внесения в заявку небольших изменений; в) отклонено в связи с несоответствием минимальным стандартам (см. критерии разграничения этих пунктов ниже). В последнем случае заявка не будет рассматриваться комитетами ФСР или ППТЭД в ходе данного этапа.
- Было бы полезным разработать формализованные критерии для оценки заявок по каждому компоненту ППТЭД/ФСР. Эти критерии, согласующиеся с целями соответствующих компонентов ППТЭД/ФСР и с требованиями для заявителей, можно было бы оценивать в баллах (дополнительные баллы присуждаются, если заявитель ранее ничего не получал в рамках Плана). Критерии оценки заявок следует унифицировать для экспертных групп и комитетов ППТЭД/ФСР, чтобы устранить различия в оценке качества заявок. Комитеты ППТЭД/ФСР могли бы включать дополнительные критерии по своему желанию.
- Следует разработать форму для оценки в баллах, аналогичную форме, которую использует группа внутреннего мониторинга.
- Для заявок, в которые ЭГ рекомендует внести изменения:
  - координатор направляет заявителю форму, в которой указываются предлагаемые изменения и предусмотрено место для ответов, указывающих, какие изменения внесены;

- заявители, повторно представляющие заявку на грант, указывают, какие изменения внесены в нее с учетом замечаний ЭГ; эти формы затем передаются ЭГ для проверки вместе с откорректированной заявкой;
- ЭГ оценивает, в достаточной ли мере учтены рекомендованные изменения, в той же форме указывает результат этой оценки и возвращает ее координатору для рассылки членам комитета.
- Координатору и комитетам следует составлять графики работы таким образом, чтобы ЭГ имели достаточно времени для проверки заявок (возможно двукратной) перед заседаниями комитета ППТЭД/ФСР.

### **6.3 Районные комитеты**

Рекомендации для районных комитетов (решение принимается Правлением как органом, надзирающим за деятельностью РК):

- Правлению следует усилить и привести в систему роль РК, чтобы они осуществляли свою проверку заявок на гранты с оценкой трех уровней: а) настоятельно рекомендуется, б) приемлемо (т. е. отвечает минимальным критериям) и с) отклонено в связи с несоответствием минимальным стандартам. Каждая оценка должна сопровождаться кратким обоснованием. Заявки, не отвечающие минимальным критериям, не будут рассматриваться комитетами ФСР или ППТЭД в ходе данного этапа.
- Правлению следует дать указание координатору при поддержке ИК разработать форму с критериями и соответствующей системой баллов для грантов на самообеспечение и образовательных грантов.
- Координатору при поддержке ИК необходимо разработать проект письменных нормативных положений для РК.

### **6.4 Внутренний мониторинг**

- Правлению следует рассмотреть возможность разработки руководства для группы внутреннего мониторинга, которое включало бы следующее:
  - критерии для приоритетного включения проекта в годовой план мониторинга, включая обязательный мониторинг всех проектов, объем финансирования которых превышает определенную сумму (необходимо определить точные пороговые объемы финансирования);
  - минимальная квота (процентные доли) для определения числа проектов, подлежащих обязательному ежегодному мониторингу по каждому компоненту Плана содействия;
  - расширение круга сторон, которые могут быть привлечены к внутреннему мониторингу по каждому компоненту Плана содействия. Так, например, к процессу мониторинга может быть привлечен руководитель (или представитель) организации, являющейся партнером ФСР.
- Необходимо определить срок, в течение которого в распоряжении получателя гранта может находиться оборудование, полученное в рамках программ Плана содействия, а также исключения из этого правила

(например, наследование имущества будет расцениваться как продолжение владения этим имуществом первоначального получателя гранта).

- Необходимо рассмотреть возможность наложения санкций за несоблюдение требований (например, запрет для получателя гранта на финансирование в рамках Плана содействия в течение определенного периода времени).

## **6.5 Развитие потенциала**

Правлению следует возглавить это обсуждение, чтобы:

- помочь определить критерии развития потенциала для программ ППТЭД и ФСР. Такая помощь должна включать возможность организации специального обучения тому, как развивать потенциал (населения) для: i) членов координирующих органов и ii) населения;
- возможно, переименовать эти компоненты в «развитие навыков» или «развитие населения» или аналогичный термин на русском языке.

## **6.6 Конфликт интересов**

- Внедрить общее определение конфликта интересов, применимое к ФСР, ППТЭД, ЭГ, РК, а также к Правлению и ИК.
- Включить в нормативные положения аналогичные ограничения в части конфликта интересов: члены органа, заинтересованные в заявках на выделение грантов, не должны: 1) присутствовать на обсуждении такого предложения (такой заявки) или голосовать по нему (ней); 2) участвовать в обсуждении предложений других заявителей в этой категории грантов или голосовать по этим предложениям.

### **6.6.1 Ответственность за заявление о конфликте интересов**

В настоящее время План содействия и регулирующие его выполнение документы не предусматривают санкций в отношении лиц, нарушающих требование заявлять о конфликте интересов. Рекомендуется обсудить возможность наложения таких санкций.

- Возможной санкционной мерой в отношении члена любого из координирующих органов Плана содействия, не заявившего о конфликте интересов, может быть дисквалификация (т. е. досрочное прекращение его полномочий) или лишение права получать финансирование в рамках Плана содействия на определенный период времени.
- Важно также разработать форму для заявления о конфликте интересов и определить обстоятельства, при которых подается такая форма (т. е. в начале заседания органа управления, на котором принимаются решения).

## **6.7 Ограничения в отношении членов координирующих органов, участвующих в программах Плана содействия**

Правлению предлагается рассмотреть возможность наложения ограничений на членов координирующих органов Плана содействия в части получения

финансирования в рамках программ Плана содействия в течение срока их полномочий.

Таким ограничениям потенциально могут подвергнуться следующие лица:

- члены Правления Плана содействия и их близкие родственники;
- члены Исполнительного комитета Плана содействия и их близкие родственники;
- члены комитетов ППТЭД и ФСР Плана содействия и их близкие родственники;
- члены экспертных групп Плана содействия при комитетах ППТЭД и ФСР и их близкие родственники;
- члены районных комитетов Плана содействия и их близкие родственники.

### ***6.8 Ответственность соискателя гранта***

Рекомендуется включить в положения комитетов программ Плана содействия пункт об ответственности соискателей грантов за предоставление достоверной информации. Было бы целесообразным также предусмотреть возможность наложения на физических лиц и партнерские организации, участвующие в предоставлении ложной информации соискателями грантов в рамках Плана содействия, санкций неюридического характера.

Подобные меры воздействия могут включать лишение соответствующих физических лиц или партнерских организаций права на получение финансирования в рамках Плана на определенный период.

### ***6.9 Повышенная прозрачность***

- Правлению рекомендуется дать указание координатору о совместной работе с ИК по организации базы данных Плана, т. е. полного реестра получателей грантов в рамках Плана содействия (начиная со второго Плана содействия) и других программ поддержки коренных народов (физических и юридических лиц) с указанием года, источника финансирования, объекта финансирования и суммы помощи, полученной в течение срока реализации третьего Плана содействия. Информация о каждом соискателе грантов должна быть доступна также для членов ИК, экспертных групп и комитетов программ как минимум за несколько дней до оценки заявок. Такая база данных компенсировала бы отрицательный эффект частой смены членов координирующих органов и последующей утраты преемственности; базу данных можно было бы расширить за счет включения грантов ПСО и «Эксон» за тот же период (при наличии возможности и при условии согласования с другими программами).
- Рекомендуется разместить упрощенную версию базы данных Плана на веб-сайте Плана содействия для открытого доступа. Это мера рекомендована для повышения прозрачности работы органов Плана содействия и укрепления доверия КМНС к Плану содействия.

## **6.10 Рекомендации для комитета ППТЭД**

- Необходимо перераспределить фонды ППТЭД в сторону повышения уровня финансирования, направленного на поддержку физических лиц, и снижения уровня финансирования, направленного на поддержку родовых общин (родовых хозяйств). Аргументом в пользу такого подхода является то обстоятельство, что цель Плана содействия заключается в улучшении экономического положения и развития КМНС в целом, тогда как родовые общины представляют лишь небольшую часть населения КМНС.
- Рекомендуется заново организовать программу микрокредитования для родовых общин (родовых хозяйств). По словам наших респондентов, такая программа уместна, поскольку родовые хозяйства и общины КМНС все еще не имеют доступа к кредитным ресурсам на разумных условиях на банковском и финансовом рынке Сахалинской области. Кроме того, воссоздание этой программы может снизить долю фондов, выделяемых для развития общин в рамках компонента «Бизнес-план», и обеспечить поддержку таким организациям в этой необходимой для них форме.
- Чтобы облегчить процесс подачи заявок на гранты по компонентам ППТЭД, необходимо разработать пояснения по заполнению форм заявок и разместить эти пояснения на веб-сайте Плана содействия.
- Следует организовать обучение по оформлению заявок на гранты для тех, кто хотел бы подать заявки. По заявлению некоторых респондентов, такое обучение особенно необходимо тем, кто подает заявку в первый раз. Обучение имеет важное значение еще и потому, что в настоящее время не происходит обмена опытом между успешными заявителями и остальным населением, поскольку, как выразился один респондент, «те, кто уже получили гранты, не заинтересованы в том, чтобы их потенциальные конкуренты узнали, как получить грант».
- Рекомендуется ограничить число грантов ППТЭД для физического лица двумя грантами в рамках одного Плана и для общины — одним грантом в рамках одного Плана (то есть ограничение в виде одного гранта в качестве получателя, но не в качестве партнерской организации).
- В состав членов экспертной группы ППТЭД следует добавить специалиста по квотам на добычу рыбы (возможно из Агентства по рыболовству ПСО) и (или) специалиста по лесному хозяйству, поскольку при рассмотрении проектных заявок на финансирование бизнес-планов членам экспертной группы, как правило, не хватает знаний в этих областях.
- В нормативных положениях о тендерах ППТЭД следует оговорить, что оборудование, закупленное для общины на средства гранта по компоненту «Бизнес-планирование», должно регистрироваться на общину.
- Рекомендуется разработать критерии для определения приоритетных заявок по компоненту «Самообеспечение». Эти критерии могли бы учитывать финансовое положение заявителя (т. е. официально присвоенный статус бедности, наличие или отсутствие дополнительных источников дохода помимо традиционных видов хозяйственной деятельности), состав семьи (наличие и число детей), получение финансирования в прошлом, включая, помимо прочего, в рамках программ Плана содействия.

- Чтобы повысить статус и роль районных комитетов, комитету ППТЭД следует рассмотреть возможность резервирования одного гранта по компоненту «Самообеспечение» на район; этот грант мог бы присуждаться по усмотрению районного комитета (выбираться из числа заявок, оцененных районным комитетом как «настоятельно рекомендуется»). Необходимо оценить целесообразность этого изменения с учетом рекомендации ГПО о недопустимости распределения квот на выдачу грантов по компоненту «Самообеспечение» по районному принципу.
- Формы заявок на финансирование бизнес-планов должны включать: а) список членов общины и б) справку из банка о наличии счета и официальной регистрации. Координатор должен перепроверять выполнение этого требования при получении заявок по компоненту «Бизнес-планирование».

### ***6.11 Рекомендации для комитета ФСР***

- В связи с широкой заинтересованностью во включении в План содействия средств на оказание стоматологической помощи следует вернуться к этому вопросу при разработке следующего Плана.
- Необходимо упростить процесс подачи заявок на получение грантов для людей, находящихся в трудных жизненных ситуациях. Основным критерием для подачи заявки должна быть рекомендация врача о прохождении курса лечения без указания точного диагноза. Врач должен иметь право дать соответствующую рекомендацию, если обратившийся к нему пациент сообщит, что ему нужна рекомендация именно в такой форме для получения материальной помощи в рамках Плана содействия.

### ***6.12 Рекомендации для партнеров/координатора***

- Компании «Сахалин Энерджи» следует выделить принтер, для использования только координатором Плана, чтобы облегчить рабочий процесс.