

# ТРЕТИЙ ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ

---

ЧЕТВЕРТЫЙ ОТЧЕТ О ПРОВЕДЕНИИ  
НЕЗАВИСИМОГО МОНИТОРИНГА  
Декабрь 2019 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](http://www.crossculturalconsult.com)

# Четвертый отчет о проведении независимого мониторинга реализации третьего Плана содействия Декабрь 2019 года

<b>СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ</b>	<b>I</b>
<b>I. ОБЩИЙ ОБЗОР</b>	<b>1</b>
A. ВВЕДЕНИЕ	1
B. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ НЕЗАВИСИМОГО МОНИТОРИНГА	3
C. ОБЩАЯ ОЦЕНКА ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ ТРЕТЬЕГО ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ И ТРЕХСТОРОННЕГО СОГЛАШЕНИЯ В ХОДЕ ЧЕТВЕРТОГО ГОДА ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ	4
D. ОЦЕНКА ВАЖНЕЙШИХ ПРОБЛЕМ НЕЗАВИСИМЫМ НАБЛЮДАТЕЛЕМ	5
<b>II. УПРАВЛЕНИЕ</b>	<b>10</b>
A. РАЙОННЫЕ КОМИТЕТЫ	10
B. ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ	12
C. ВНУТРЕННИЙ МОНИТОРИНГ	15
D. ЭКСПЕРТНЫЕ ГРУППЫ	16
<b>III. ПРОГРАММЫ ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ</b>	<b>17</b>
A. КОМИТЕТЫ ФСР И ППТЭД	17
B. ФОНД СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ	18
C. ПРОГРАММА ПОДДЕРЖКИ ТРАДИЦИОННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	20
<b>IV. ВНЕШНИЙ МОНИТОРИНГ И ПЛАНИРОВАНИЕ ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ</b>	<b>24</b>
A. МЕРОПРИЯТИЯ. ОТЧЕТ О ПРОМЕЖУТОЧНОЙ ОЦЕНКЕ	24
B. НЕЗАВИСИМЫЙ МОНИТОРИНГ 2020 ГОДА: ОЦЕНКА ЗАВЕРШЕНИЯ ПЛАНА	25
C. ПЛАНИРОВАНИЕ ЧЕТВЕРТОГО ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ	26

# Четвертый отчет о проведении независимого мониторинга реализации третьего Плана содействия

Декабрь 2019 года

## Список сокращений

БП	Бизнес-план(-ы)
«КККС»	«Кросс-Калчэрэл Консалтинг Сервисиз ПиЭлЭлСи»
ГИД	Главный исполнительный директор
РК	Районный(-е) комитет(-ы)
ИК	Исполнительный комитет
ЭГ	Экспертная(-е) группа(-ы)
НН	Независимый наблюдатель
ОПНМ	Отчет о проведении независимого мониторинга
СПОС	Свободное, предварительное и осознанное согласие
Правление	Правление
ГВМ	Группа внутреннего мониторинга
ОПО	Отчет о промежуточной оценке
ГПО	Группа промежуточной оценки
ОЗП	Оценка завершения Плана
ООЗП	Отчет об оценке завершения Плана
ГОЗП	Группа по оценке завершения Плана
АКМНС и ДВ РФ	Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ
РСУП	Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
ФСР	Фонд социального развития
КМНС	Коренные малочисленные народы Севера Сахалинской области
План содействия	План содействия развитию коренных малочисленных народов севера Сахалинской области
ПСО	Правительство Сахалинской области
СО	Грант (-ы) на самообеспечение
ППТЭД	Программа поддержки традиционной экономической деятельности

# Четвертый отчет о проведении независимого мониторинга реализации третьего Плана содействия

## I. Общий обзор

### A. Введение

Настоящий отчет о проведении независимого мониторинга является четвертым из серии ежегодных отчетов о проведении независимого мониторинга, охватывающих весь пятилетний период реализации третьего Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области [третий План содействия]. Настоящий обзор охватывает период с декабря 2018 по ноябрь 2019 года<sup>1</sup>.

Третий План содействия следует за первым Планом содействия (2006–2010 годы) и вторым Планом содействия (2011–2015 годы). Первый План содействия был представлен «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» («Сахалин Энерджи») при поддержке коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (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 концу 2010 года 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, а также Сахалинской областной Думы, Общественной палаты Сахалинской области и АКМНС и ДВ РФ<sup>2</sup>. В первом раунде консультаций от населения были собраны идеи касательно третьего Плана, а во втором раунде проект Плана был представлен на рассмотрение общественности. Предложения общественности были включены в окончательный проект третьего Плана содействия, который был распространен для ознакомления в районах 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.

---

<sup>1</sup> НН покинул Сахалинскую область 30 ноября 2019 года. В отчет включены события, произошедшие по эту дату включительно.

<sup>2</sup> Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (АКМНС и ДВ РФ) представляет собой крупнейшее объединение коренных народов.

На данной конференции представители коренного населения заявили, что они дают свое свободное, предварительное и осознанное согласие (СПОС) на реализацию Плана и уполномочивают председателя РСУП подписать новое трехстороннее 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, взявшую на себя публичное обязательство по оказанию поддержки при реализации обновленного Плана содействия.

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 хозяйствование, 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.

По сравнению с предыдущими планами, третий План содействия включает следующие нововведения:

- В структуру управления были добавлены **районные комитеты (РК)** 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***

В рамках настоящего отчета независимый наблюдатель (НН)<sup>3</sup> посетил Сахалин в период с 10 ноября по 30 ноября 2019 года. Перед посещением НН изучил протоколы совещаний и постановления ФСР и комитетов ППТЭД, а также документацию других руководящих органов Плана. Кроме того, НН посредством телеконференции участвовал в заседании Правления в мае 2019 года и на заседании Правления в декабре 2019 года. Во время визита сотрудники отдела социальных проектов «Сахалин Энерджи», осуществляющие руководство работой с коренными народами, и координатор Плана представили независимому наблюдателю основные документы (в том числе обновленную версию матрицы мер по снижению воздействия, а также статус жалоб и протоколы заседаний органов Плана содействия) и организовали ряд встреч с основными заинтересованными сторонами из следующих групп:

- сотрудники «Сахалин Энерджи» (персонал, принимающий участие в работе с КМНС, включая реализацию Плана, и другие сотрудники, оказывающие поддержку в реализации Плана);
- представители коренных малочисленных народов (включая РСУП, отдельных членов общин и организации коренного населения (например, родовые хозяйства, родовые общины и общественные организации));
- представители Правительства Сахалинской области, включая сотрудников отдела по работе с КМНС, а также представителя КМНС в областной Думе;
- представители координирующих органов Плана содействия, в том числе члены Правления Плана содействия, Исполнительного комитета, Комитета ППТЭД, Комитета ФСР, районных комитетов, партнера по реализации ФСР, координатора Плана и двух экспертных групп (ЭГ) Совета ФСР и Комитета ППТЭД;
- избранные благополучатели Плана содействия (руководители организаций, координаторы и исполнители проектов), а также заявители на участие в Плане,

---

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

чьи заявки не были утверждены, и представители коренного населения, не имеющие формального отношения к Плану, которые пожелали принять участие в обсуждении Плана.

НН также встретился с представителями КМНС Сахалина, проживающими на острове, в том числе в населенных пунктах Ноглики, Оха, Некрасовка, Вал, Чир-Унвд, Смирных, Поронайск, Александровск-Сахалинск и Южно-Сахалинск, а также с представителями местных администраций. Намеченный визит в села Виахту и Трамбаус в Александровск-Сахалинском районе пришлось отменить из-за опасных дорожных условий.

В это же время указанные населенные пункты посетила Группа внутреннего мониторинга (ГВМ), при этом возникли случайные наложения деятельности по внешнему и внутреннему мониторингу.

### ***С. Общая оценка заинтересованными сторонами третьего Плана содействия и Трехстороннего соглашения в ходе четвертого года его реализации***

#### Оценка третьего Плана содействия со стороны РСУП

Хотя и не единогласно, РСУП выразил некоторое неудовлетворение реализацией Плана в 2019 году, что по большей части объясняется неудовлетворенностью в связи с выявленными нарушениями, допущенными членами ФСР. Отсутствие прогресса по реализации их предложения о проведении собрания общин, которое РСУП решительно поддержал, несмотря на поддержку со стороны ППТЭД, привело к тому, что отдельные члены РСУП дали четко понять, что их интерес как к партнерам Плана, так и к самому Плану охладел. При этом почти все опрошенные члены РСУП выразили готовность поддержать реализацию самого Плана, а также оценили многие выгоды, получаемые коренными малочисленными народами Сахалинской области от реализации Плана.

#### Оценка третьего Плана содействия со стороны ПСО

Отдел по работе с КМНС аппарата ПСО переживал очередной переходный период, сопровождавшийся сменой высшего руководства, и, к сожалению, у НН не было возможности встретиться с новым руководителем управления. Другие члены отдела выразили некоторое неудовлетворение реализацией Плана в текущем году, в частности, кажущимся им нерегулярным участием РСУП в реализации Плана и снижением качества поступающих заявок на получение грантов. Тем не менее они высоко оценили положительную выгоду от реализации Плана на местном уровне.

## Оценка третьего Плана содействия компанией «Сахалин Энерджи»

Компания «Сахалин Энерджи» оценила работу по реализации Плана в целом, отметив хорошие результаты работы Комитета поддержки традиционной экономической деятельности в прошлом году, и в то же время выразив определенную озабоченность в отношении работы Комитета фонда социального развития. Межличностные конфликты, препятствуют эффективной реализации Плана и усилению критики в его адрес. Тем не менее, респонденты подчеркнули, что положительные моменты перевешивают отрицательные, и отметили значительную поддержку, оказываемую в ходе реализации Плана отдельным лицам (стипендии для студентов и гранты на самообеспечение) и организациям, включая общины и учреждения культуры.

### ***D. Оценка важнейших проблем независимым наблюдателем***

В Отчете НН основное внимание уделяется некоторым моментам, которые отрицательно сказались на эффективности Плана. При этом необходимо отметить, что рассмотрение отдельных проблем, которые могут расцениваться, как негативные факторы, в целом не умаляет явной выгоды от Плана в целом для коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области. В следующем году в рамках Отчета об оценке завершения Плана (ООЗП) будет оцениваться общая польза от реализации Плана. Задача Отчета о проведении независимого мониторинга состоит в том, чтобы отметить моменты, когда реализация Плана шла в разрез с намеченными целями и указаниями, а также выделить области, требующие улучшений, и дать соответствующие рекомендации. Данный Отчет является не документом по связям с общественностью, а инструментом для улучшения организационной структуры и совершенствования процессов.

#### Межличностные конфликты

Ключевым моментом реализации Плана в текущем году, отмеченным подавляющим большинством респондентов, было усиление фракционной борьбы («межличностных конфликтов»). По их описанию сообщество разделилось на две группы (однако, по мнению НН, вероятно, что это несколько преувеличено, поскольку многие респонденты подчеркивали свой нейтралитет или явное неучастие в таком разделении), каждая из которых стремилась получить для себя ресурсы, предоставляемые в рамках Плана. Примером подобных разногласий могут послужить официальные жалобы, устные претензии, а также некоторая враждебность, чувствовавшаяся во время проведения заседаний органов управления.

По необоснованным утверждениям оппозиционных групп, предвзятое отношение возникло в связи с:



- толкованием правил, которые были строгими для противостоящей фракции, и снисходительными для собственной (например, предоставление большего количества времени на доработку заявок, утверждение сомнительных проектов);
- участием наблюдателей из вышестоящих органов управления (исполнительного комитета или правления) на заседаниях комитетов, при котором наблюдатели оспаривали предложения противостоящей фракции и умалчивали о недоработках в предложениях своей фракции;
- утверждением членами Комитета ФСР собственных заявок в нарушение Положений комитета;
- разрешением подавать заявки на гранты для отдельных лиц или организаций-партнеров, нарушавших требования (имеющих задолженность), в некоторых случаях, в то время как другие нарушители (задолжники) не допускались до участия (НН, однако не смог получить подтверждений данного заявления).

НН посчитал объяснения, предоставленные каждой стороной по решениям органов управления, справедливыми, но также отметил определенное нежелание одной стороны понять или принять точку зрения другой стороны или согласиться с обоснованной критикой или замечаниями. Отсутствие НН на заседаниях, на которых рассматривались проблемы, затрудняет формирование более определенных выводов.

*Рекомендация:*

*Организовать заседания по принятию решений о выдаче грантов Комитетов ППТЭД и ФСР таким образом, чтобы НН мог следить за обсуждением дистанционно по телефону.*

Несоблюдение правил

В текущем году, как и в предыдущие годы, НН информировали о многочисленных случаях ненадлежащих действий, совершенных в ходе реализации Плана. Это обсуждалось и в прошлом году в ходе подготовки Отчета о промежуточной оценке, по результатам которого были даны рекомендации по разрешению сложившейся ситуации. У НН нет полномочий или возможностей, чтобы расследовать случаи нарушения правил реализации Плана, он может лишь отразить в отчете, что такие замечания были получены (и неоднократно), и обратиться к руководящим органам по реализации Плана и участникам Трехстороннего соглашения с просьбой провести расследование по своему усмотрению.

**Предварительные договоренности и прочие нарушения.** Продолжают поступать сообщения о том, что до проведения официальных заседаний Комитетов (ФСР и ППТЭД), их члены продолжают обмениваться информацией о том, какие проекты они собираются поддержать независимо от качества их подготовки. В прошлые годы такие обвинения поступали большей частью в отношении комитета

ППТЭД, однако в текущем году подобных сообщений практически не поступало в отношении комитета ППТЭД, при этом внимание сфокусировалось на комитете ФСР: Предположительно ненадлежащее исполнение обязанностей председателем комитета послужило основанием для подачи жалоб. Таким образом, многие респонденты заявляли о чрезмерном давлении, оказываемом на заявителей, или что заявители на финансирование бизнес-планов и получение грантов на самообеспечение зачастую копируют заявки других участников, или что победители «приобретают» оборудование, бывшее в употреблении, а затем делят полученные деньги, но и в этом случае у НН нет возможности оценить достоверность таких заявлений.

**Конфликт интересов.** В предыдущих отчетах НН говорилось о конфликтах интересов, основанных на личных, семейных или общинных связях, но в этом году такие конфликты большей частью обуславливались вышеупомянутыми конфликтами интересов между фракциями. Одна из ключевых проблем, обострившихся в текущем году, состояла в конфликтах интересов, возникавших за пределами Комитетов по выдаче грантов (ППТЭД и ФСР), где члены Экспертных групп, ГВМ или Исполнительного комитета могли либо сами участвовать в заявках на гранты, финансировать их, либо иметь тесные связи с соискателями грантов. Нередко это приводило к возникновению неприемлемых ситуаций, когда личные интересы с трудом можно было отделить от исполнения функций в составе органов управления.

*Рекомендации:*

- *Члены ЭГ не должны контактировать / иметь связи с соискателями грантов. Они должны предоставлять консультации по техническим вопросам, действуя в качестве специалистов по экономическому (ППТЭД) или социальному развитию (ФСР). Необходимые консультации по перспективам развития КМНС и местных общественных организаций при принятии решений в рамках ППТЭД или ФСР могут предоставляться членами Комитетов.*
- *Аналогичный общий принцип должен применяться в отношении ГВМ: активные заявители или организации-партнеры не должны принимать участие в работе таких органов. Допущение такого двойного участия (активного участия в процессе соискания грантов и выполнение функции оценщика заявок и соблюдения требований) означает появление обвинений в пристрастности и снижение доверия к принимаемым такими органами решениям.*

**Бессменное получение выгод от Плана одной и той же группой лиц.** В очередной раз в текущем году многие жаловались на то, что в «списках получателей грантов повторяются одни и те же имена». Чтобы подкрепить свои жалобы доказательствами некоторые участники проанализировали, кто, что и когда получил. Действительно, некоторые лица неоднократно получали гранты в течение срока реализации текущего Плана (а некоторые и во время реализации предыдущих Планов)

с преимущественным совпадением случаев, когда получатели многочисленных грантов оказывались членами органов управления.

*Рекомендации:*

*Данные ранее рекомендации подчеркивали необходимость распространения информации о выгодах от реализации Плана в более широких масштабах, дальнейшего уменьшения частоты возможного участия лиц в грантовой программе, а также повышения общей открытости Плана путем создания консолидированной базы данных соискателей. Посредством такой базы данных в течение срока существования Плана обеспечивался бы подсчет лиц, общин и организаций, получавших гранты на протяжении предшествующих пяти лет. Это позволило бы расширить рамки транспарентности, обеспечиваемой ежегодной публикацией списков грантополучателей на вебсайте Плана. Такая база данных могла бы стать общедоступной и в распечатанном виде стала бы удобной для более широкого использования ЭГ, РК, а также Комитетами ППТЭД и ФСР для руководства в принятии решений по выдаче грантов.*

Отчетность должников

Во время своего визита в семь районов проживания КМНС ГВМ затратила большое количество времени, отслеживая отчетность задолжников. Речь идет либо о получателях грантов, либо организациях-партнерах, которые не предоставили необходимых аналитических или финансовых отчетов по использованию грантовых средств, либо о благополучателях, которые не реализовали запланированные проекты. На момент визита НН активными числились 11 задолжников по грантам, выделенным в 2015–2017 годах, и 3 по грантам, выделенным в 2018 году, в общей сложности 14 счетов. Почему некоторые лица не предоставляют отчеты? Возможно, они растратили деньги или еще не завершили реализацию своих проектов. Также есть и те, которые, по всей видимости, уверены в том, что в рамках Плана не существует механизмов воздействия, в случае если они просто не представят отчеты, и что в рамках реализации Плана у «Сахалин Энерджи» нет возможности подать на них в суд, чтобы возместить выделенные средства. Некоторые опротестовывают право требовать предоставления от общины финансовой информации в рамках реализации Плана путем проверки банковских счетов либо путем проверки чеков или других платежных документов. Тем не менее, предоставление вышеуказанных документов является хорошей деловой практикой, кроме того, это включено в договора, которые подписывают все получатели грантов в рамках Плана содействия.

*Рекомендации:*

- *Координатору необходимо уделять особое внимание получателей грантов на то, что освоение всех выделенных грантов может подлежать финансовому контролю со стороны Группы внутреннего мониторинга.*
- *Организации или отдельные лица, являющиеся задолжниками дольше одного года, не должны допускаться к дальнейшему участию в текущем и*

*последующих Планах. «Участие» должно включать в себя не только невозможность участия в грантовых программах, но и в участии в работе органов управления Плана.*

## **II. Управление**

Третий План содействия включил в себя ряд новых элементов, добавленных в ответ на предложения, поступившие от заинтересованных сторон. Среди предложенных нововведений было учреждение районных комитетов. В данном разделе рассматриваются вопросы, связанные с деятельностью данных комитетов, а также с деятельностью иных руководящих органов, не занимающихся выделением грантов в рамках реализации Плана: Исполнительного комитета, Группы внутреннего мониторинга, а также Экспертных групп.

### ***A. Районные комитеты***

Районные комитеты (РК) были учреждены в рамках реализации третьего Плана содействия с целью: 1) обеспечения участия в руководстве реализацией Плана большего числа людей на уровне района и 2) повышения информативности исходных данных о принятии решений как по грантам на самообеспечение (СО), так и по стипендиям для студентов. До учреждения комитетов представители Комитета ППТЭД из каждого района были фактически единственными лицами, принимавшими решения о том, кому будут выделены гранты на самообеспечение в их районе, поскольку другие члены Комитета ППТЭД предоставили им (как и самим себе) исключительное право на принятие таких решений. В течение четвертого года реализации третьего Плана содействия единого мнения об эффективности таких районных комитетов так и не было достигнуто. Некоторые члены РК докладывают, что их рекомендации по выделению грантов на СО не принимаются во внимание, в то время как другие настаивают, что рекомендации членов РК учитываются Комитетом ППТЭД. Вопрос в том, до какой степени они учитываются, поскольку многие члены ППТЭД думают, что только они знают, кто больше достоин грантов на СО в их районах, и активно препятствуют учету мнения членов РК.

В 2019 году два РК работали абсолютно неэффективно (несмотря на то что протоколы заседаний РК каким-то образом были подготовлены по всем семи районам). В противоположность им другие РК усердно работали: проверяли заявки на гранты на СО на соответствие требованиям ППТЭД или определяли критерии, которые они будут использовать для оценки заявок. Однако, когда оказывалось, что Комитет ППТЭД полностью игнорировал их рекомендации, многие члены РК чувствовали, что напрасно потратили время, работая в РК.

Проблема с некоторыми РК заключалась в том, что по информации от многих их членов, они просто не знали о том, что им делать. Это в большей степени недостаток как Плана, так и положений Плана, в которых практически отсутствуют какие-либо указания по РК. Например, в разделе 6 «Положения о координирующих органах», подразделе 6.5 «Деятельность районных комитетов» о РК, отсутствуют какие-либо

практические указания, в то время как в разделе 8 «Положения о ППТЭД» о «Правилах принятия решений» не упоминается никакой информации, предоставляемой РК. В Положениях о ФСР упоминается роль РК в принятии решений по стипендиям для студентов.

На фоне отсутствия общих указаний по грантам на СО каждому РК приходится придумывать (или игнорировать) критерии, которыми он должен руководствоваться для утверждения или отказа выдачи грантов соискателям из своего района. Используется широкий спектр критериев: соискатель должен прожить не менее шести месяцев в районах ведения традиционной деятельности, или не должен был получить грант в прошлом году, или находится в стесненном финансовом положении («помощь бабушкам»), или проживает в новой общине, нуждающейся в финансовой поддержке, или участвует в социальной общественной деятельности, или никогда ранее не получал грант в рамках Плана содействия, или должен не употреблять спиртные напитки, или находится в «трудной жизненной ситуации». Либо их выбор просто зависел от того, знали они или не знали человека.

Данный подход негативно сказывается на эффективности и надежности РК. Неудивительно, что представители ППТЭД нередко считали, что их оценка соискателей грантов на СО более достоверная, нежели оценка РК. Это в свою очередь подрывает функцию РК по повышению информативности при принятии решений по выдаче стипендий студентам.

*Рекомендации:*

*Районным комитетам необходимы письменные указания, которые должны быть подготовлены Правлением или поручены кому-либо Правлением (и (или) ИК). Ни Комитет ФСР, ни Комитет ППТЭД не должны нести ответственность за подготовку таких указаний, потому что, судя по опыту, между этими двумя уровнями принятия решений возникают неизбежные конфликты. В рамках таких указаний должны быть подробно расписаны обязанности и сферы ответственности РК. Одновременно необходимо доработать раздел 8.1 «Положения о ФСР» и включить в него раздел о РК, и раздел 8.1 «Положения о ППТЭД» также должен включать обязанности РК.*

*Более объективный процесс оценки, включающий присвоение баллов по указанным критериям, должен заменить узкоспециализированный и самостоятельно выработанный подход, преобладающий в настоящее время в различных РК. Наряду с бальной системой (широко используемой в профессиональных органах по присуждению грантов) можно было бы указывать приоритетные потребности: например, соискателям, набравшим определенное количество баллов, присваивать категорию «настоятельно рекомендуемые», соискателям второго уровня — «рекомендуемые», в то время как соискателей, не набравших определенного количества баллов, классифицировать как*

*«несоответствующие». Для повышения важности РК и придания веса их оценкам в сравнении с оценками районных представителей в Комитете ППТЭД можно было бы либо рассматривать в качестве обязательных для выбора ППТЭД самые высоко оцененные заявки в категории «настоятельно рекомендуемых», либо не передавать ППТЭД для дальнейшего рассмотрения заявки из категории «несоответствующих». Или принять оба варианта.*

*Некоторые другие моменты:*

- Необходимо также провести переговоры между ПСО и районными администрациями, чтобы работа с РК была включена в должностные обязанности районных специалистов по КМНС.*
- Для членов РК необходимо организовать обучение с тем, чтобы они могли помогать жителям своих районов готовить заявки на получение грантов на СО и образовательных грантов. Это особенно необходимо, поскольку заявки на получение грантов на СО нельзя изменить после их подачи в соответствии с текущими требованиями комитета, таким образом до подачи заявки помощь, как правило, может оказать только представитель ППТЭД или координатор. Включение членов РК в число тех, кто может оказать помощь, помогло бы расширить доступ к участию в Планах и обеспечить участие большего количества людей в нем.*
- При этом члены РК, выбираемые из числа работников районных организаций КМНС, не должны включать родственников тех лиц, которые работают или работали в руководящих органах Плана, во избежание конфликтов интересов и для расширения сферы действия Плана на более широкую группу населения.*
- Для обеспечения независимости решений, принимаемых РК, представители Комитетов ППТЭД и ФСР не должны участвовать в заседаниях РК. Члены Комитетов ППТЭД и ФСР уже оказывают значительное влияние на процесс принятия решений по выдаче грантов на самообеспечение, поэтому нет никакой необходимости в том, чтобы они влияли или оказывали давление на структуру, функция которой заключается в уравнивании их деятельности.*

## ***В. Исполнительный комитет***

Неожиданно большее чем обычно количество вопросов поступило в отношении деятельности Исполнительного комитета. В 2019 году на ИК была подана жалоба, что осложнило реализацию обычного процесса рассмотрения жалоб, поскольку рабочую группу по рассмотрению жалобы должен был назначить ИК. Некоторые члены комитетов ППТЭД и ФСР их сторонники были потрясены тем, что как минимум один член ИК до последнего отстаивал свои решения об отмене большого количества одобренных заявок по причине снижения качества заявок и несоблюдения требований.

Критики считают, что ИК просто превышал свои полномочия, когда искал «нарушения» в качестве средства контроля освоения финансирования Плана для того, чтобы обеспечить утверждение своих собственных проектов или проектов своих сторонников, и отвергнуть те проекты, которые не были с ним согласованы. Критики также выступали против того, что они назвали «вмешательством» ИК во время проведения заседаний, когда члены ИК выступали не просто для того, чтобы проинформировать членов комитетов о возможных нарушениях правил, а чтобы ненадлежащим образом поддержать поддерживаемые ими проекты. Без возможности присутствовать на заседаниях комитетов ФСР и ППТЭД, НН не может подтвердить или оспорить данные утверждения. Стоит, однако, отметить, что Правление поддержало действия ИК, что было отмечено в протоколах двух заседаний, состоявшихся в 2019 г.

В соответствии с Планом функция ИК главным образом заключается в том, чтобы действовать от лица Правления в периоды между проведением заседаний, а не контролировать финансирование и не толковать все правила руководящих органов — это функции Правления в соответствии с разделом 4.4.2.1 Плана. Со своей стороны, члены ИК считают, что недостаточное выполнение рекомендаций ИК в прошедшие годы привело к большим трудностям в реализации Плана в целом, в связи с чем неблагоприятное развитие событий предупреждалось.

У НН сложилось мнение, что в течение последнего года ИК был более активным в своих взаимоотношениях с Комитетами ФСР/ППТЭД касательно отмены их решений и по всей видимости превышал свои полномочия.

- Если, как это утверждается, ИК принимал решения, отменявшие решения Комитета ФСР, руководствуясь разделом 4.2 «Положений о ФСР» по оценке качества заявок на грант, то это представляется проблематичным – как минимум один опрошенный утверждал, что если ИК не удовлетворен качеством или обоснованностью причин, представленных Комитетом ФСР для обоснования принятых им решений по заявкам, то ИК может отменить решения ФСР. Если это действительно так, то члены Комитета ФСР (или ППТЭД) утратили значительную часть своих полномочий по принятию решений, гарантированных им Планом, в то время как по второму и третьему Планам содействия такие полномочия по принятию решений были предоставлены непосредственно представителям сообщества КМНС.
- Ежегодные изменения правил ФСР/ППТЭД затрудняют понимание того, что разрешено, а что нет, например в отношении предметов финансирования, и когда ИК управляет данным вопросом, такой подход расширяет его полномочия. Получается, именно это произошло, когда в п. 5 «Положения о ППТЭД» не упоминалось, можно ли включать предметы одежды в допустимые пункты грантовой программы, но ИК (совместно с некоторыми членами Правления) было решено, что нет. Не должен ли Комитет быть наделен правом принятия решения, если какой-то пункт четко не оговорен в программе?



Аналогичным образом, если член ИК подает проект для финансирования, это является проблематичным само по себе и представляет конфликт интересов. Данная проблема присуща всем органам управления Планом, однако наиболее остро она касается ИК.

*Рекомендации:*

- *Комитет ФСР должен обсудить необходимость пересмотра «Положения о ФСР» с тем, чтобы Комитет учитывал рекомендации ИК (и определить, что подразумевается под словом «учитывать»).*
- *Членам ИК (и их семьям) необходимо запретить участие в грантовой программе для того, чтобы не подрывать доверие к принимаемым ИК решениям в рамках соблюдения правил в отношении конфликта интересов.*
- *ИК должен с осторожностью подходить к вынесению решений в отношении качества заявок на грант для отмены решений ФСР или ППТЭД. Он должен действовать таким образом только в случае явного нарушения положений о комитете или указаний по реализации Плана.*
- *Необходимо рассмотреть вопрос об отмене решений ФСР или ППТЭД только в виде временной меры до момента предоставления отчета на рассмотрение Правления для утверждения или отмены решения. Отчет нужно готовить оперативно после каждого заседания ИК, чтобы дать возможность Правлению при желании своевременно утвердить или отменить решение ИК, чтобы таким образом не выйти за временные рамки процесса утверждения грантов.*
- *Если указанные в заявке предметы (наименования), соответствующие для финансирования не упомянуты в «Положениях о ФСР/ППТЭД», комитеты могут принять решение о возможности согласования данных предметов на текущий год. Если ИК отменяет решение, то Комитет может обратиться к Правлению с просьбой отменить решение ИК. Комитет также может принять решение о необходимости доработки какого-либо пункта в отношении соответствия какого-либо предмета при пересмотре положения о комитете на следующий год.*
- *Если ИК получает жалобу на самого себя, он должен направить ее на рассмотрение Правления.*
- *Оговорка в «Положении о координирующих органах» (раздел 3.1.3): «ИК действует от лица Правления в периоды между проведением заседаний Правления» должна предусматривать своевременное направление всех решений ИК на рассмотрение Правления с тем, чтобы члены Правления были информированы о том, какое решение принимается, а также могли решить, нужно ли оспорить или отменить решения ИК.*
- *Во время заседания Правления в декабре 2019 года было предложено изменить «Положения о ФСР на 2020 год» с тем, чтобы удалить раздел, предусматривающий необходимость «принятия решений ИК или Правлением по поводу неосвоенных средств». НН уверен в том, что такое решение должен принимать не ИК, а Правление. Кроме того, необходимо разъяснить и четко установить возможность переноса «неосвоенных средств» на следующий год.*

## ***С. Внутренний мониторинг***

В целом ГВМ продолжает выполнять свою работу надлежащим образом, опрашивая как получателей грантов, чьи проекты были успешно реализованы и отражены в отчетах, так и тех получателей грантов, которые либо нарушили свои обязательства по реализации проекта, либо не предоставили требуемых отчетов. Члены ГВМ используют эффективную методику, тщательно проверяя, были ли выполнены данные обязательства, вплоть до проверки всех пунктов сметы на соответствие полученным квитанциям. ГВМ провел тщательную проверку по рассмотренным проектам.

Проблемы возникают, когда проверяемые благополучатели не отвечают на телефонные звонки или не приходят на запланированные ГВМ встречи. Некоторые получатели грантов не отвечают на запросы о предоставлении отсутствующих документов, а основная проблема заключалась в том, что получатели грантов нередко оказывались не в состоянии подтвердить, что приобретенные товары соответствовали заявкам или представленной в отчете информации. Очевидно, что подобное положение дел часто разочаровывает членов ГВМ, и, как сказал один из членов группы: «ответственность некоторых людей перед Планом пропадает в момент получения ими гранта». ГВМ и руководящие органы по реализации Плана не имеют полномочий по принуждению к исполнению требований или наложению санкций в таких обстоятельствах, и могут только заблокировать профиль соискателя или организации-партнера и запретить им дальнейшее участие в Плане до устранения нарушений.

В то время как в 2018 году Группа промежуточной оценки (ГПО) отметила непоследовательность участия ПСО в процессе ГВМ, в 2019 году Участие РСУП в работе ГВМ было не в полной мере эффективным. Практически в каждом населенном пункте были формально задействованы разные представители РСУП, который иногда участвовал в обсуждении по телефону, что с трудом можно назвать эффективным способом проверки документов или непосредственного участия в мониторинговой работе. Еще одна проблема с участием РСУП в работе ГВМ в текущем году состояла в участии в работе группы (на одном из этапов) представителя организации-партнера, которая сама являлась задолжником, и ГВМ приняла последующие меры по устранению такого нарушения. Неудивительно, что ситуация с конфликтом интересов не способствовала успешному решению проблемы, поскольку соответствующий «благополучатель», который сам был задолжником, отказался от всех предложений встретиться с ГВМ.

### *Рекомендации*

- *ГВМ должна выпускать ежегодные рекомендации по уточнению положений Комитетам ФСР и ППТЭД, исходя из опыта, полученного при проведении мониторинга.*

- Проблема этого года с ненадлежащим обеспечением участия представителя РСУП в работе ГВМ требует тщательного обсуждения среди партнеров. Возможным решением проблемы могло бы стать использование РСУП схемы, применяемой ПСО, которое распределило двухнедельную работу в районах между двумя своими представителями.
- Члены ГВМ (или члены их семей) не должны участвовать в реализации Плана в качестве организации-партнера или соискателя гранта. В противном случае возникнет конфликт интересов, который подорвет веру общественности в объективность процесса внутреннего мониторинга.
- ГВМ должна принимать участие в принятии решения о том, какие проекты должны пройти мониторинг на основе консультаций с Координатором.
- Было бы полезным включить в состав ГВМ специалиста по финансам или налогам (как это было в 2019 году), при наличии данной возможности.

#### ***D. Экспертные группы***

Аналогично предыдущим периодам члены ЭГ жаловались на то, что Комитеты ФСР и ППТЭД не уделяли должного внимания их рекомендациям, в то время как члены указанных комитетов разделились во мнении о том, насколько полезными были рекомендации от ЭГ. Из отчетных документов вполне очевидно, что эффективность реализации многих проектов повысилась после получения рекомендаций от ЭГ и что Комитеты учитывали положительные ответы на рекомендации ЭГ при рассмотрении заявок. Тем не менее очевидно, что рекомендации из предыдущих отчетов НН по усилению роли ЭГ не были учтены в полном объеме, если учитывались вообще.

Члены ЭГ жаловались на то, что их функция неясна и что у них нет надлежащих указаний о том, как выполнять поставленную перед ними задачу («Мы даже не знаем, каким должен быть кворум на наших заседаниях»). Они предлагают предоставить соответствующие положения для каждой ЭГ. НН отметил, что практика, когда члены ЭГ (и непосредственные члены их семей) позволяют себе подавать заявки на гранты, ставит их в ситуацию, связанную с явным конфликтом интересов. Они могли видеть, как другие члены ЭГ оценивали их заявки (и это могло негативно отразиться на других членах ЭГ, которые знали о том, что их коллеги знают, как они оценивают их проект), и они могли низко оценивать другие заявки для того, чтобы их предложения выглядели более привлекательными.

##### *Рекомендации:*

- *Экспертным группам для Комитетов ППТЭД и ФСР необходимо разработать свои собственные руководящие положения для регулирования своей работы. Бальная система для оценки предложений, аналогичная той, что используется ГВМ или*

*иными профессиональными грантовыми организациями (включая «Сахалин Энерджи») может быть включена в состав таких положений.*

- *Для повышения эффективности двух ЭГ, заявки, не получившие минимального количества баллов (из-за предоставления неполного комплекта документов, например), не нужно направлять в Комитеты ФСР или ППТЭД, чтобы такие заявки даже не рассматривались бы комитетами. Бальная система могла бы эффективно функционировать в рамках трехуровневой системы: 1) для предложений, не набравших минимального количества баллов: признавать несоответствующими и не передавать комитетам; 2) для предложений, набравших минимальное количество баллов: признавать «соответствующими»; 3) предложениям, набравшим определенно высокий общий балл, присваивать рейтинг «рекомендуемые». Комитеты ФСР и ППТЭД будут рассматривать две последние категории (т. е. те предложения, которые признаны соответствующими, поскольку они набрали больше минимального количества баллов).*
- *Члены ЭГ не должны участвовать в соискании грантов или быть членами иных органов управления Плана; членами ЭГ должны быть внешние независимые эксперты, не соединенные узами родства или профессиональными связями с соискателями грантов в рамках Программы.*

### **III. Программы Плана содействия**

#### **A. Комитеты ФСР и ППТЭД**

Из опроса членов Комитетов и отчетов наблюдателей во время заседаний очевидно, что новые члены Комитетов, как правило, имеют смутное представление о положениях касательно комитетов и Плана, включая ситуации, связанные с конфликтом интересов. Некоторые наблюдатели также отмечают, что новые члены комитетов нуждаются в большем обучении для того, чтобы они могли понять более масштабные цели Плана и осознать, что помимо непосредственной задачи распределения грантовых средств, План предусматривает возможность развития потенциала КМНС.

*Рекомендации:*

- *Необходимо, чтобы перед началом каждого заседания комитетов, Секретарь Комитета ФСР/ППТЭД или Координатор Плана обращался к каждому члену Комитета ФСР/ППТЭД с вопросом о том, в отношении какой заявки у них имеется конфликт интересов, и с напоминанием, что им необходимо отсутствовать как во время обсуждения, так и во время проведения голосования при распределении соответствующего гранта («отсутствовать» означает выйти из комнаты, где проводится обсуждение, а не просто хранить молчание в это время).*

- *Координатор приносит копии «Положения о Комитете» на текущий год на каждое заседание Комитетов для того, чтобы Председатель и остальные члены Комитета чаще ссылались на них, что будет напоминать членам комитета о содержании Положений.*
- *В Положениях о Комитете на 2020 год и в четвертом Плана содействия необходимо указать требование о том, чтобы члены Комитетов ФСР и ППТЭД обсуждали каждый отчет НН, ЭГ и РК перед проведением заседаний ФСР и ППТЭД после рассылки указанных документов для того, что в итоге позволит повысить эффективность работы указанных органов.*

## ***В. Фонд социального развития***

Программы ФСР продолжили реализовываться на должном уровне и приносить пользу широким слоям КМНС посредством индивидуальных грантов и общественных программ, которые проводятся на благо всего сообщества КМНС. Тем не менее в Комитете ФСР произошел крупный внутренний конфликт, сопровождавшийся обвинениями, опровержениями и взаимным предъявлением претензий (в том числе жалобами). После урегулирования конфликта председатель Комитета ФСР ушел в отставку (как председатель, но остался в составе Комитета) и был заменен. Данный конфликт, по всей вероятности, стал отражением разделения на оппозиционные группы, которое имеет место во всем сообществе КМНС. Помимо этого основополагающую причину встречных претензий определить было довольно сложно.

Работа в рамках ФСР была завершена по направлениям в сферах образования и здравоохранения без каких-либо сложностей. Ряду пациентов была оказана офтальмологическая помощь, кроме того была оказана финансовая поддержка почти 50 студентам при реализации наиболее успешного (по мнению большого количества наблюдателей) компонента Плана содействия, помогающего студентам получить высшее образование. Поддержка может иметь большое значение для студентов и членов их семей, зачастую она превосходит иные виды помощи, полученные от правительственных организаций, и позволяет студентам продолжить свое образование («План очень хороший, так как помогает нам, небогатым людям»). Поощрительные стипендии также играют свою роль, так как студенты (и их родители) подтверждают, что дополнительные средства, предоставляемые посредством грантов, на самом деле способствуют тому, чтобы студенты старались улучшить свою успеваемость («По одному предмету я получил «3», но поскольку мне нужна была «4», чтобы получить поощрительную стипендию, я удвоил свои усилия и исправил оценку»).

Компоненты, связанные с развитием национальной культуры и национальных видов спорта

В 2019 году был реализован ряд крупных проектов по развитию национальной культуры и видов спорта, многие из которых представляли собой совместные проекты общественных культурных организаций:

- ДК Александровска-Сахалинского: два гранта, один на развитие национальных видов спорта, а другой на развитие национальной культуры, были выделены в связи с 60-й годовщиной со дня организации этого культурного учреждения.
- Детская художественная школа Ногликского района получила грант на развитие национальной культуры для поддержки детского творчества, отдельные ключевые проекты были посвящены творчеству КМНС.
- Ногликская центральная районная библиотека: инновационный проект, «Учим язык уйльта» с применением онлайн-технологий был реализован на базе библиотеки и удаленным способом по Skype со студентами из п. Вал; 55 участников вступили в группу по поддержке реализации проекта в приложении WhatsApp. Сопутствующий грант был также предоставлен для поддержки реализации проекта по публикации русско-уйльтинского разговорника.
- Южно-Сахалинск: Центру народного творчества был выдан грант на национально-культурное развитие для софинансирования гастролей фольклорного ансамбля КМНС из Якутии на проведение мастер-классов и выступлений во всех семи районах проживания КМНС. Редкая возможность увидеть такое красочное представление в исполнении КМНС; особый восторг выразили проживающие в удаленных населенных пунктах с. Виахту и с. Трамбаус в Александровск-Сахалинском районе.

Однако, как отметили некоторые критики, таким организациям, финансируемым из государственного бюджета, нечестно конкурировать с местными организациями, поскольку у них уже есть свое финансирование.

#### Компонент, связанный с развитием потенциала («развитие сообщества»)

ФСР выступил партнером в финансировании крупного научного мероприятия - «Фольклор палеоазиатских народов». Это мероприятие было впервые проведено в Якутии, а в 2019 году дошло и до Сахалина, где было решено провести очередную конференцию, которая стала еще одним проектом Центра народного творчества (также реализованного на основах софинансирования). Конференция способствует развитию исследований по изучению устного народного творчества как на Сахалине, так и в масштабах страны.

Некоторые заявки, поданные в рамках компонента, связанного с развитием потенциала, могли также рассматриваться в качестве заявок на получение грантов на развитие национальных видов спорта, и в связи с этим возникает ряд вопросов/замечаний от тех, кто участвует в руководстве реализацией Плана. Например, такие наблюдатели рекомендуют, что проект не должен быть разовым, а

должен продолжаться, если в заявке на получение гранта указывается закупка спортивного оборудования. В противном случае, что произойдет с оборудованием после разовой реализации проекта? Не возникнет ли ситуация, что один и тот же соискатель подаст заявку на покупку оборудования на следующий год или через два года? Более того, если большая часть выделяемых средств на проведение таких мероприятий уходит на организацию транспортировки и питания, то польза от выделения такого гранта может оказаться сомнительной.

### Школа молодого лидера

К сожалению, в 2019 году было отклонено два предложения на финансирование Школы молодого лидера, поскольку комитет посчитал, что предложения были ненадлежащим образом подготовлены.

#### *Рекомендации для комитета ФСР:*

- *Разрешить распределение образовательных стипендий на покрытие стоимости онлайн-курсов и соответствующих расходов (например, на приобретение книг).*
- *Поскольку компонент программы, связанный со Школой молодого лидера, является весьма критичным для долгосрочного развития КМНС, комитету ФСР следует обратиться к тем, кто поддерживал два отклоненных предложения на финансирование в рамках Школы молодого лидера в 2019 году с предложением подготовить качественную совместную заявку на 2020 год.*

### **С. Программа поддержки традиционной экономической деятельности**

Впервые за многие годы намного меньше жалоб поступило в отношении работы комитета ППТЭД, в частности в связи с распределением грантов. Это долгожданный положительный результат, и многие считают его связанным со сменой руководства комитета, произошедшей в прошлом году.

Многие отметили пользу от грантов, выделенных комитетом в то время, как только одна заявка на развитие потенциала, одобренная ППТЭД (из четырех поданных заявок), на обучение вождению легковых автомобилей для получения водительских прав, получила одобрение благополучателей. Соискатели грантов на самообеспечение из Тымовского района были также особенно рады тому, что была одобрена большая часть поданных ими заявок, поскольку в течение многих лет они безуспешно пытались получить гранты. Были одобрены десять из девятнадцати бизнес-планов.

Однако, как и в предыдущие года, определенной критике подверглась сложившаяся тенденция, связанная с выделением грантов по Плану одним и тем же лицам, семьям

или общинам («у нас более 4000 представителей КМНС, но лишь 100 из них когда-либо удавалось получить что-то от реализации Плана»), при этом один из членов Правления отметил, что, несмотря на то, что зарегистрированы 80 общин, лишь около 10 из них принимают активное участие в Планах. По общепринятой схеме после того, как кто-то получил опыт участия в реализации Плана, работая в одном из многочисленных органов управления, он помогает членам семьи и друзьям подать заявки, тем самым сужая круг благополучателей.

#### Организация-партнер

Организации-партнеры для грантов на самообеспечение продолжают оставаться источником разочарования для потенциальных соискателей грантов, которые нередко сталкиваются с трудностями при поиске общины или иной организации для выполнения функции их организации-партнера. Очевидно, что рекомендации, указанные в прошлогоднем Отчете о промежуточной оценке, о необходимости оповестить всех, что любое юридическое лицо, а не только местная община, может выступать в роли организации-партнера, не были приняты во внимание, что не способствовало улучшению ситуации. Организации-партнеры, в свою очередь, также не были заинтересованы в принятии на себя роли посредников при распределении грантов на самообеспечение, так как не хотели нести ответственность в случае непредоставления соискателями соответствующих отчетов или ненадлежащего использования грантовых средств, или, с большей степенью вероятности, не желали быть подвергнуты аудитам со стороны Министерства юстиции. Некоторые общины решили принимать участие в соискании грантов только от лица членов своих общин.

Мониторинг ГВМ также выявил ряд трудностей в получении квитанций, покрывающих допустимые 5 % затрат на административные расходы организаций-партнеров. В некоторых случаях они просто разрешали соискателям самостоятельно закупать офисные принадлежности, такие как канцелярские товары, чтобы получить квитанции на покрытие 5 % расходов. Было бы лучше позволить организациям-партнерам удерживать 5 % от стоимости гранта в качестве вознаграждения за оказанные услуги («комиссия») и понесенные расходы без необходимости предоставления квитанций. Некоторые соискатели грантов на самообеспечение также жаловались на то, что их организации-партнеры не уведомляли их официально о результатах рассмотрения их заявки.

#### Гранты на самообеспечение

НН заметил тенденцию, когда некоторые соискатели получали грант на самообеспечение, а затем подавали бизнес-план (БП), а затем снова подавали заявку на самообеспечение (или подавали такую заявку от лица своих родственников и той же самой общины). Такая тенденция (обоснованная замечаниями членов Комитета ППТЭД и ЭК) показывает, что для многих людей существует незначительная разница между грантами на бизнес-планы и самообеспечение, они видят отличия только в



размере гранта и в количестве документов, которые необходимо предоставить. Отсутствие систематического соблюдения определенных критериев в оценке заявок на грант усугубляет данную ситуацию. Мы можем наблюдать ту же тенденцию, когда одни и те же люди получают многочисленные гранты на самообеспечение и бизнес-планы в течение нескольких лет: неужели ППТЭД регулярно включает получение грантов в прошлом в качестве фактора, влияющего на принятие решения? Насколько существенным является данный фактор невозможно проверить без процесса отбора заявок с присуждением баллов на основании установленных критериев. Бесспорно, не все утвержденные гранты присуждаются на основании критериев, так как некоторые люди, работающие на условиях полной занятости, получают гранты на самообеспечение несмотря на то, что тратят минимум четыре месяца в году на ведение хозяйства в местах традиционного проживания.

В прошлом году самыми серьезными «ошибками» в заявках на получение грантов на самообеспечение были неправильно оформленные заявки на закупку оборудования в рамках гранта. Изменение Положений о ППТЭД и толкования этих положений смутило многих соискателей, что привело к большому количеству случаев незамедлительной дисквалификации заявок на получение грантов на самообеспечение. В 2019 году резиновые комбинезоны для рыбалки были дисквалифицированы, как «личная одежда», в то время как в предыдущие годы они были разрешены. Аналогичным образом материалы для покрытия кровли были разрешены в рамках заявок на ППТЭД в прошлом, но в этом году были запрещены. Формулировки конкурса грантов в отношении допустимого оборудования довольно обтекаемые, из-за чего соискателям самим приходится решать, что является «традиционным» оборудованием в современном мире: некоторые считают, что ноутбуки и бытовая техника необходимы в настоящее время для ведения «традиционного» образа жизни (но они запрещены к включению в заявки на самообеспечение). Многие заявители просто копируют и вставляют текст из ранее успешных заявок и считают, что в таком случае их заявки тоже будут успешными.

### Бизнес-планы

Многие из опрошенных отмечали то, что гранты на бизнес-планы все больше концентрируются в рамках небольшой группы одних и тех же заявителей, и что суммы (до 700 000 рублей) слишком большие. Они считают необходимым расширить выгоды от такой программы. Для получателей грантов на бизнес-планы выделение грантов может быть прекрасным подспорьем для обеспечения финансового благосостояния их семей. Одна женщина объяснила, что получение лодки с мотором помогло ее сыну и семье наконец-то поймать достаточное количество рыбы, чтобы прокормиться в течение года. Такое повышение производственных показателей способствовало принятию решения ее семьей об организации общины.

*Рекомендации:*

- *Позволить организациям-партнерам по грантам на самообеспечение взимать административный сбор в качестве компенсации за оказанные услуги без необходимости предоставления квитанций. Затраченное ими время и усилия являются достаточным обоснованием их скромного вознаграждения и компенсацией за все расходные материалы или понесенные банковские сборы. Данное изменение возможно потребует принятия соответствующих изменений в отношении финансирования проектов.*
- *Как указано в ОПО, необходимо вести базу данных о лицах, получивших гранты по Плану в предыдущие годы и в текущем году, с указанием фамилий и организаций для того, чтобы ППТЭД и другие руководящие органы знали, кому были выделены гранты в прошлом, чтобы учитывать такую информацию в качестве фактора при распределении грантов.*
- *Стоит позволить семьям КМНС из районов, примыкающих к г. Южно-Сахалинск, участвовать в конкурсе на получение грантов на самообеспечение.*
- *Необходимо вернуться к варианту стартовых для грантов новых общин заявляющихся с БП, который был опробован в 2017 году, выделить часть средств на бизнес-планы для них (либо в виде зарезервированных наличных средств, либо в виде количества грантов). Такие гранты на для новых общин могут быть меньше, чем обычные гранты на БП и будут оцениваться ЭГ ППТЭД и ППТЭД на соответствие несколько другим критериям.*
- *Заявки на гранты на самообеспечение должны дублироваться в официальной переписке (по электронной почте) координатора с организациями-партнерами в отношении их заявок.*
- *Комитету ППТЭД необходимо разрешить удалять строки с указанием оборудования из заявок на самообеспечение, которые подвержены ежегодным изменениям Положения. Комитет не должен дисквалифицировать заявку на сумму 130 000 рублей из-за того, что она содержит неразрешенное оборудование стоимостью 4000 рублей. Для этого необходимо будет внести изменения в соответствующие положения.*
- *Как было рекомендовано в ОПО, заявки по БП и СО должны оцениваться по бальной шкале Комитетом ППТЭД, исходя из баллов, присвоенных ЭГ по заявкам на БП и РК по заявкам на СО. Если заявка была одобрена в текущем году или предыдущем году ПСО в поддержку общины или частного лица, количество баллов, присуждаемых заявке, должно быть снижено. Вопрос на рассмотрение Комитета: должна ли утрата в связи с кражей/происшествием считаться положительным фактором при присуждении баллов по заявке на бизнес-план?*

## **V. Внешний мониторинг и планирование Плана содействия**

### ***A. Мероприятия. Отчет о промежуточной оценке***

Для повышения эффективности Плана и формирования у внешних наблюдателей представления о реализации Плана во время третьего года реализации Плана в 2018 году был подготовлен Отчет о промежуточной оценке, в котором были изложены конкретные рекомендации для каждого из управляющих органов Плана. Кроме того, в соответствии с требованием Правления, каждому из этих органов следовало обсудить данные рекомендации на следующем плановом заседании. Результаты обсуждения должны были быть направлены координатору. Координатор, в свою очередь, должен был сопоставить данные отчеты и разослать их всем заинтересованным сторонам Плана.

Однако в 2019 году после выхода ОПО трехстороннего партнерства по реализации Плана только «Сахалин Энерджи» выполнила свои обязанности, посчитав отчет «полезным». По имеющимся данным Комитет ФСР обсуждал одну рекомендацию, указанную в ОПО, в обсуждении WhatsApp, но не учел ни ее, ни какие-либо другие рекомендации. Что касается других руководящих органов (Правления, Исполнительного комитета, ППТЭД, Экспертных групп), ни один из них не обсуждал рекомендации, и большая часть их членов отметила, что никогда не читала Отчета, и даже те разделы, которые непосредственно относятся к их деятельности в рамках Плана. Учитывая данный факт, пространные дополнения, включенные НН в предыдущие отчеты, содержащие рекомендации для каждого руководящего органа, удалены из данного отчета НН. Заинтересованные лица могут ознакомиться с ними в ОПО за 2018 год на сайте Плана.

Несмотря на разочарование в связи с отсутствием ответов на предыдущие отчеты НН, рекомендации включены в настоящий Отчет для обеспечения большего соответствия Плана поставленным целям и повышение эффективности его дальнейшего осуществления. Поскольку такие рекомендации не являются обязательными требованиями НН, управляющие органы не обязаны соглашаться с рекомендациями, относящимися к их работе, но должны обсудить ситуацию и дать оценку поднятым в отчете вопросам.

Результат полного игнорирования отчетов о мониторинге означает, что многие проблемы с реализацией Плана, рассмотренные в ОПО за 2018 год, но проигнорированные органами по реализации Плана, имели место и в 2019 году, когда ИК и другие комитеты продолжили с ними сталкиваться. Таким образом, в 2019 году ИК принял меры, чтобы доработать Положения Плана и потребовать внесения любой организацией-партнером, подающей заявку на СО без ведома предполагаемого

благополучателя, в черный список (как было рекомендовано в ОПО). Таким образом, многие во время данного визита НН обращались к нему с просьбой разработать положения о РК, чтобы улучшить их деятельность (как было рекомендовано в ОПО). И так далее.

*Рекомендация:*

- *Поскольку большое количество жалоб на нарушение положений Плана относится к заседаниям Комитетов ППТЭД и ФСР, необходимо принять меры для того, чтобы НН мог следить за заседаниями по распределению грантов двумя указанными органами по телефону. С их разрешения.*

## ***В. Независимый мониторинг 2020 года: Оценка завершения Плана***

В течение мая/июня 2020 года независимый наблюдатель посетит Сахалин, где присоединится к команде, в которую также войдут независимый представитель КМНС России и ученый-социолог с о. Сахалин (группа по оценке завершения Плана (ГОЗП), для оценки завершения Плана (ОЗП) в соответствии с передовой международной практикой. Кандидатура социолога с о. Сахалин предлагается «Сахалин Энерджи» и утверждается другими партнерами (РСУП и ПСО). Кандидатура независимого представителя КМНС России предлагается РСУП и утверждается другими партнерами (ПСО и «Сахалин Энерджи»). Помимо этого, НН примет дистанционное участие в заседаниях Комитетов ППТЭД и ФСР по принятию решений о выделении грантов (с разрешения комитетов).

ОЗП будет основываться на отчетах независимого мониторинга, отчетах ГВМ, полугодовых отчетах руководящих органов о реализации плана, отчетах о рассмотрении жалоб, посещениях населенных пунктов КМНС, в которых реализуется План содействия, а также других источниках в зависимости от конкретной ситуации (в том числе опросе, который будет проводиться под руководством ученого-социолога). ГОЗП оценит прогресс, достигнутый в реализации целей третьего Плана содействия. Для выполнения этой работы координатору Плана необходимо будет предоставить полный перечень всех грантов, выделенных с 2016 по 2020 годы, с разбивкой по районам, компонентам, общинам и грантополучателям. Оценка завершения плана будет сосредоточена на ключевых вопросах, выявленных в ходе реализации третьего Плана содействия, по результатам Оценки будут представлены рекомендации для подготовки четвертого Плана содействия. Полученный ОЗП будет направлен трем партнерам Плана, а также опубликован для ознакомления широкой общественности.

*Рекомендации*

- *Правление/ИК должны предоставлять заблаговременные указания Координатору Плана для подготовки базы данных по грантам. Если поджимают сроки, то Правление/ИК должны рассматривать возможность*

*выделения средств в рамках Плана на выполнение данной задачи (или обращаться к «Сахалин Энерджи» с просьбой о выделении дополнительных средств).*

- Координатор должен запросить у трех партнеров Плана о наличии у них каких-либо вопросов, которые они хотели бы включить в планируемый социологический опрос.*
- РСУП и «Сахалин Энерджи» должны рекомендовать кандидатов для соискания должности представителя КМНС и ученого-социолога соответственно до 1-го марта 2020 года.*

### ***С. Планирование четвертого Плана содействия***

2020 год станет пятым и последним годом реализации третьего Плана содействия. В соответствии с Планом и трехсторонним соглашением между тремя сторонами-партнерами по реализации Плана — Правительством Сахалинской области, Региональным советом уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера (КМНС) Сахалинской области и «Сахалин Энерджи» — во время четвертого года реализации каждого плана необходимо организовать группу с участием представителей трех сторон для подготовки следующего Плана содействия. «Активная разработка четвертого Плана содействия начнется в первом квартале пятого года реализации третьего Плана содействия (2020 год)» (раздел 4.7 третий План содействия). НН будет полномочным (экс-официо) членом данной рабочей группы.

Во время визита НН на о. Сахалин в ноябре 2019 года для подготовки четвертого Отчета НН по третьему Плану содействия опрошенные (не всегда по согласованию с НН) внесли несколько предварительных предложений (некоторые из которых являются противоречивыми) для рассмотрения рабочей группой:

- Необходимость привлечь внимание к подготовке независимого фонда ФСР, который был целью всех трех Планов содействия на протяжении долгого времени, в четвертом Плане содействия.
- Переориентировать План только на экономическое развитие (поскольку за развитие культурных и социальных аспектов отвечает правительство).
- Ставить существенные цели, например строительство этнической деревни (экотуризм) для культурного и экономического развития.
- Необходимость выдачи микрозаймов в рамках реализации программы финансовой помощи по предоставлению займов для культурных, образовательных, производственных проектов или проектов общего назначения как отдельным лицам, так и организациям.
- Упразднить Районные комитеты, усилить полномочия РК.

- Расширить влияние ИК в рамках реализации следующего Плана. Ограничить его роль по отмене решений, принятых Комитетами ФСР и ППТЭД по выделению грантов.
- Повысить независимость и объективность ЭГ путем привлечения исключительно посторонних лиц без какого-либо опыта участия в Планах как в качестве благополучателей, так и в качестве сотрудников руководящих органов. Расширить права ЭГ по снятию с дальнейшего рассмотрения заявок, признанных ЭГ несоответствующими.
- Увеличить срок работы Комитетов ФСР/ППТЭД с 2,5 до 5 лет без права переизбрания после истечения трехлетнего срока работы по текущему или предыдущему Плану содействия.
- Сменять представителей Партнеров в руководящих органах Плана.
- Вывести представителя АКМНС и ДВ РФ из состава Правления.

*Рекомендации:*

- *Важная часть сахалинской модели, возникшая при реализации второго и третьего Планов содействия, заключалась в нововведении по привлечению только представителей КМНС к работе в двух органах по выделению грантов, таких как Комитеты ФСР и ППТЭД. Для обеспечения разностороннего вклада в принятие решений обоими комитетами, были учреждены РК и ЭГ, чтобы уравновесить полномочия по принятию решений комитетов ФСР и ППТЭД, одновременно выступая в качестве источников дополнительной информации о местных условиях (в случае с РК) и технической экспертизы (в случае с ЭГ). Такие дополнительные источники информации, касающейся принимаемых решений, могли бы предоставить дополнительную поддержку представителям районов проживания КМНС в Комитетах ФСР и ППТЭД, сталкивающимся с конфликтами интересов или недостатком знаний либо о соискателях, либо о качестве подготовки заявок. Дальнейшая рекомендация заключается в усилении роли этих или аналогичных организаций, выполняющих роль противовесов районным представителям в комитетах ФСР и ППТЭД.*
- *К 15-му марта 2020 года три партнера должны выбрать двух членов для участия в рабочей группе по подготовке четвертого Плана содействия.*
- *До 30-го апреля 2020 года рабочая группа должна встретиться для подготовки графика работы по подготовке четвертого Плана содействия.*