

ВТОРОЙ ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ

ОТЧЕТ О ФИНАЛЬНОЙ ОЦЕНКЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПЛАНА сентябрь 2015 г.

АВТОРЫ:

Грегори Элийю Гулдин,
председатель группы проведения финальной оценки Плана
«Кросс-Калчэрэл Консалтинг Сервисиз», США

Вальдю Валентина Егоровна,
независимый эксперт по коренным малочисленным народам Севера Хабаровского края

Коньков Александр Тимофеевич,
доктор социологических наук,
заведующий кафедрой социологии
Сахалинского государственного университета

Отчет о финальной оценке второго «Плана содействия» Сентябрь 2015 г.

Содержание

Аббревиатуры.....	i
1. Общий обзор.....	1
1.1. Введение	1
1.2. Финальная оценка Плана: задачи, методика и авторство	3
2. Были ли решены задачи Плана?	5
2.1. Задача 1. Имело ли место улучшение качества жизни коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области посредством получения выгод от реализации программы «План содействия»?.....	5
2.1.1. Фонд социального развития (ФСР).....	5
2.1.2. Программа поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД)	11
2.2. Задача 2. Был ли усилен потенциал КМНС для активного участия в управлении инициативами по развитию населения, такими как «План содействия»?	21
2.3. Задача 3. Оказывалась ли КМНС помощь в подготовке к возможному созданию независимого фонда развития коренных малочисленных народов?	25
2.4. Задача 4. Помог ли План в предотвращении или снижении потенциального негативного экологического воздействия проекта «Сахалин-2»?	26
2.5. Каковы точки зрения партнеров относительно того, решил ли План свои задачи?	27
2.5.1. Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (РСУП)	27
2.5.2. Правительство Сахалинской области (ПСО)	28
2.5.3. «Сахалин Энерджи».	28
2.6. Социологическое исследование среди сообщества КМНС: как КМНС оценивают второй «План содействия»?	29
3. Управление: насколько успешно был реализован План?	31
3.1. Структура управления	31
3.2. Оценка положений второго «Плана содействия»	32
3.3. Соблюдение правил	33
3.4. Точки зрения партнеров на реализацию Плана	35
3.4.1. Состояние трехстороннего сотрудничества	35
3.4.2. Точки зрения партнеров о координаторе Плана	36
4. Рекомендации по подготовке третьего «Плана содействия».....	38

4.1. Подготовка третьего «Плана содействия»: Положения и Документы с изложением концепции	38
4.2. Цели Плана	38
4.3. Программы Плана	39
4.3.1. ППТЭД и ФСР	40
4.3.2. Новая программа: развитие потенциала	41
4.4. Управление.....	43
4.4.1. Управление Комитетом и Советом	43
4.4.2. Экспертные группы.....	43
4.4.3. Механизм рассмотрения жалоб.....	44
4.4.4. Координатор Плана	45
4.4.5. Внутренний мониторинг	46
4.4.6. Трехстороннее руководство	46

Список таблиц

Таблица 1.1. Состав коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области по этническим группам и районам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС Сахалинской области (2015 г.).....	2
Таблица 2.1. Выделение средств бюджета ФСР на компоненты (2011–2015 гг.).....	6
Таблица 2.2. Утвержденные заявки на получение грантов и в рамках компонента «Здравоохранение» по районам и годам (2011–2015 гг.).....	7
Таблица 2.3. Утвержденные заявки на получение грантов в рамках компонента «Образование» по годам (2011–2015 гг.)	8
Таблица 2.4. Утвержденные заявки на получение грантов в рамках компонента «Развитие потенциала» по районам и годам (2011–2015 гг.)	9
Таблица 2.5. Утвержденные заявки на получение грантов по конкурсной программе по районам и годам (2011–2015 гг.)	10
Таблица 2.6. Распределение бюджета ППТЭД (2011–2015 гг.)	12
Таблица 2.7. Утвержденные заявки на получение грантов в рамках компонента «Самообеспечение» ППТЭД по районам и годам (2011–2015 гг.).....	13
Таблица 2.8. Утвержденные заявки на получение грантов в рамках компонента «Бизнес-планирование» ППТЭД по районам и годам (2011–2015 гг.)	14
Таблица 2.9. Утвержденные заявки на получение грантов и доля утвержденных заявок в рамках компонента «Самообеспечение» ППТЭД по районам (2011–2015 гг.).....	14
Таблица 2.10. Утвержденные заявки на получение грантов и доля утвержденных заявок в рамках компонента «Бизнес-планирование» ППТЭД по районам (2011–2015 гг.)	15
Таблица 2.11. Распределение финансирования в рамках компонента «Бизнес-планирование» ППТЭД по районам (2011–2015 гг.).....	15

Таблица 2.12. Количество родовых общин КМНС по районам (2010–2015 гг.)	16
Таблица 2.13. Количество и доля жителей-представителей КМНС, доля финансирования в рамках ППТЭД по районам	17
Таблица 2.14. Заявки и займы, утвержденные в рамках компонента «Микрокредитование», по районам (2011–2015 гг.).....	19

Отчет о финальной оценке второго «Плана содействия» Сентябрь 2015 г.

Аббревиатуры

АКМНСС и ДВ РФ	Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации
Второй «План содействия»	Второй план содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
ГПФО	Группа по проведению финальной оценки
ИК	Исполнительный комитет
КМН	Коренные малочисленные народы
КМНС	Коренные малочисленные народы Севера Сахалинской области
ММСВ	Матрица мер по снижению воздействия
МОО	Местная общественная организация
НН	Независимый наблюдатель
ОКН	Организации коренных народов
ОФОП	Отчет о финальной оценке Плана
«План содействия»	План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
ППТЭД	Программа поддержки традиционной экономической деятельности
ПР	Правление
ПСО	Правительство Сахалинской области
РГ	Рабочая группа
РСУП	Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
РФ	Российская Федерация
СШ	Специалист по связям с населением
Третий «План содействия»	Третий план содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
ФОП	Финальная оценка Плана
ФСР	Фонд социального развития

Отчет о финальной оценке второго «Плана содействия»

1. Общий обзор

1.1. Введение

За последние десять лет программа «План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» («План содействия») привлекла к себе внимание на национальном и международном уровне, предложив перспективные меры по повышению потенциала развития коренного населения. Данный механизм с инновационной структурой коллективного управления на основе трехстороннего партнерства между коренными малочисленными народами Севера Сахалинской области, компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» («Сахалин Энерджи») и Правительством Сахалинской области (ПСО) стала образцом сотрудничества и расширения возможностей, в масштабе от Хабаровска до Москвы, от МФК до Организации Объединенных Наций. Естественно, на пути этого развития не обошлось без шероховатостей, и за десятилетие реализации было извлечено много уроков.

Настоящий отчет представляет собой Отчет об оценке завершения Плана (ООЗП) в отношении второго Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (второго «Плана содействия») и охватывает с шестого по десятый (2011–2015 гг.) годы реализации Плана, вплоть до завершения десятого года в декабре 2015 г. Отчет приходится на середину последнего года Плана и завершает серию ежегодных отчетов независимого наблюдателя, начатую в 2011 г. Он был выполнен специально выделенной группой по оценке завершения Плана (ГОЗП).

«План содействия» был запущен 25 мая 2006 г. в Южно-Сахалинске, столице Сахалинской области (Российская Федерация). План появился как итог годового сотрудничества между коренными народами Сахалина (которые в тексте отчета именуются коренными малочисленными народами Севера Сахалинской области (КМНС) по их собственной просьбе) и «Сахалин Энерджи», и в настоящее время его курирует координатор, работающий в интересах трех партнеров, при существенной материальной поддержке со стороны Компании и при активном участии как коренных малочисленных народов через их Региональный совет уполномоченных представителей (РСУП), так и Правительства Сахалинской области.

План включает в себя меры по снижению негативных воздействий на жизнь и источники существования коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, проживающих в зоне реализации проекта «Сахалин-2» по добыче и переработке нефти и природного газа, а также меры по распределению части доходов от проекта среди КМНС, проживающих на всей территории острова. Последнее обеспечивается посредством программ экономического развития (Программы поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД)), а также с помощью программ, ориентированных на здоровье, образование, культуру и развитие потенциала (Фонд социального развития (ФСР)).

В период реализации второго «Плана содействия» предоставлялось ежегодное финансирование в размере 312 000 долл. США на реализацию проектов, что за 5 лет составило сумму в 1 560 000 долл. США, которую обязалась выплатить Компания.¹ Также в течение этого завершающего года второго «Плана содействия» проходит подготовка к третьему этапу Плана (третьего «Плана содействия»). В завершающем разделе настоящего Отчета содержатся рекомендации по третьему «Плану содействия», основанные на уроках, извлеченных из реализации первых двух этапов Плана.

Подавляющее большинство КМНС Сахалинской области сосредоточено в семи районах, большинство их находится на севере острова. В состав КМНС входят четыре крупные этнические группы: нивхи, ороки (ульта), эвенки и нанайцы, при этом основную массу населения составляют нивхи (см. таблицу 1.1) За период реализации второго «Плана содействия» официальная численность населения КМНС выросла приблизительно на 8% по сравнению с 3806 чел. в 2010 г.²

Таблица 1.1. Состав коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области по этническим группам и районам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС Сахалинской области (2015 г.)³

Муниципальный район	Нивхи	Ороки (ульты)	Эвенки	Нанайцы	Другие этнические группы	Общее кол-во человек
Александровск-Сахалинский	96	-	56	-	5	157
Ноглики	871	154	102	3	5	1 135
Оха	1 350	12	84	6	5	1 457
Поронайск	237	230	41	116	7	631
Смирных	12	15	6	24	14	71
Тымовск	274	11	6	10	-	301
Южно-Сахалинск	246	12	27	48	24	347
Итого	3 086	434	322	207	60	4 109

¹ В дополнение к прямому финансированию «Плана содействия» компания «Сахалин Энерджи» также приняла на себя обязательство ежегодно поддерживать План путем выплаты зарплаты координатору Плана и предоставления помощи своей группы по работе с КМНС, а также физического офисного пространства для выполнения административных функций в рамках Плана. Кроме того, Компания поддержала ряд проектов и мероприятий, связанных с поддержкой коренных малочисленных народов Севера Сахалина вне Плана содействия.

² Некоторые компетентные наблюдатели считают, что это увеличение по крайней мере частично обусловлено перерегистрацией граждан (или регистрацией их потомков при рождении) в качестве представителей коренных народов, поскольку такая идентичность теперь может приносить блага (например, через «План содействия»), тогда как ранее (особенно в 1990-е гг.) люди зачастую рассматривали статус представителя коренных народов лишь как негативный социальный маркер.

³ Показатели на 01 января 2015 г.; предоставлены Департаментом по межнациональным, межконфессиональным отношениям и работе с общественными объединениями аппарата Губернатора и Правительства Сахалинской области. Прирост населения на 8% был рассчитан по показателям, предоставленным вышеуказанным Департаментом.

1.2. Финальная оценка Плана: задачи, методика и авторство

Задачи. Финальная оценка Плана (ФОП), направленная на оценку эффективности второго «Плана содействия» в решении следующих задач:

- i. Вклад в улучшение качества жизни коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области посредством получения выгод от проекта - программ социального развития, разработанных с учетом культурных особенностей и требований устойчивого развития.
- ii. Развитие потенциала общин и отдельных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, способствующее их активному участию в управлении реализацией данного Плана, и, в будущем, в разработке и реализации подобных социо-культурных и экономических планов.
- iii. Содействие в подготовке коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области к последующему возможному созданию независимого фонда развития коренных малочисленных народов.
- iv. Предотвращение или снижение, с учетом природоохранных требований, любых или потенциальных негативных воздействий от эксплуатации нефтегазовой инфраструктуры проекта «Сахалин-2» на коренные малочисленные народы.

Кроме того, ГПФО ставила своей целью оценить руководство Планом, задать вопросы о том, насколько хорошо работает План, и проанализировать механизмы реализации Плана, например комитеты и аналогичные органы. Наконец, Отчет завершается разделом рекомендаций с предложениями для рабочей группы (РГ), составленной преимущественно из представителей трех партнеров, по разработке третьего «Плана содействия».

Методика. В соответствии с положениями Плана, группа по проведению финальной оценки Плана (ГПФО) состояла из трех человек, которые были отобраны на основе их независимости от реализации «Плана содействия». ГПФО возглавлял д-р Грегори Гулдин, выполнявший функции назначенного Независимого наблюдателя (НН) с начала реализации Плана в 2006 г. Второй член ГПФО был назначен РСУП, чтобы представлять в группе коренные народы. Г-жа Вальдю Валентина Егоровна из Хабаровского края, уважаемое лицо среди коренного населения и этническая эвенка, была выбрана для того, чтобы в обсуждениях ГПФО была представлена объективная точка зрения коренных жителей. Все три партнера согласились на участие профессора Конькова Александра Тимофеевича, заведующего кафедрой социологии Сахалинского государственного университета и признанного эксперта по методике, в качестве социолога группы.

В дополнение к своей работе в группе профессор Коньков также готовил и контролировал проведение социологического опроса, предназначенного для изучения осведомленности и выяснения мнений коренного населения острова о «Плане содействия», и анализировал полученные результаты. Этот опрос проводился в период с 4 по 14 июня 2015 г. среди КМНС в с.Некрасовка, с.Вал, пгт. Ноглики, г. Поронайск, с.Чир-Унвд, г.Оха, с.Виакту, с.Трамбаус и г.Южно-Сахалинск. Согласно статистическим данным, на долю этих поселений приходится более 90% всех представителей КМНС на Сахалине. В опросе использовалась направленная пропорциональная выборка, призванная обеспечить, чтобы количество респондентов, опрошенных в том или ином

поселении, составляло не менее 6% и не более 12% от общей численности населения КМНС в соответствующем поселении. Исходя из общей численности населения КМНС Сахалина, которое, согласно текущему учету, составляет 4 109 человек (см. таблицу 1.1), в опросе участвовало около 5,6% проживающих на Сахалине представителей КМНС. Сводные результаты опроса представлены в разделе 2.5.⁴

Визит д-ра Гулдина и г-жи Вальдю на остров проходил с 7 по 28 июня 2015 г.: они присутствовали на совещаниях с партнерами Плана в Южно-Сахалинске, а затем — в сопровождении проф. Конькова — посетили населенные пункты традиционного проживания КМНС Сахалинской области: г. Поронайск, пгт.Смирных, г.Александровск-Сахалинский, с.Трамбаус, с.Виахту, пгт.Тымовское, с.Чир-Унвд, пгт.Ноглики, г.Оха, с.Некрасовка и с.Вал. Координатор Плана представила ГПФО основные документы (из которых наиболее важными являлись протоколы заседаний органов управления), при этом она и сотрудники «Сахалин Энерджи» по работе с коренными народами организовали ряд встреч с представителями основных заинтересованных сторон, включая:

- сотрудников «Сахалин Энерджи» (осуществляющих сопровождение программы, и оказывающих поддержку в управлении «Планом содействия»);
- представителей КМНС (как руководителей, членов общин, представителей общественности КМНС);
- представителей органов власти Сахалинской области (отдела КНС правительства Сахалинской области, районных администраций семи районов традиционного проживания КМНС Сахалинской области, населенных пунктов или учреждений здравоохранения, образования, культуры);
- представителей управляющих органов «Плана содействия» (в том числе Правления, Исполнительного комитета (ИК), Комитета ППТЭД, Совета ФСР, фонда «Батани», АКМНС и ДВ РФ, а также таких организаций КМНС, как Охинская общественная организация «Кыхкых» и Поронайская местная общественная организация (МОО) КМНС).

При этом некоторые основные документы (например, полная отчетность по работе с жалобами и по присуждению грантов проектам в рамках Плана на тот момент) не были своевременно предоставлены членам ГПФО, что не позволило группе в полной мере оценить реализацию Плана.

Авторство. Раздел 2.6 Отчета был написан проф. Коньковым. Разделы 2.1.1 и 2.1.2 были написаны г-жой Вальдю и проф. Коньковым соответственно (при содействии коллег по группе). Остальные разделы были составлены д-ром Гулдином (при содействии его коллег по группе).

Структура Отчета об ОЗП. Каждой из задач ФОР посвящен свой собственный раздел настоящего отчета, а именно: Были ли решены задачи Плана (раздел 2), Руководство: насколько успешно был реализован План (раздел 3), Рекомендации по третьему «Плану содействия» (раздел 4).

⁴ В дополнение к сводным результатам опроса предлагаем также ознакомиться с полным «Отчетом по результатам социологического опроса в рамках финальной оценки Плана (2011-2015 гг.)»

2. Были ли решены задачи Плана?

Во втором «Плане содействия» перечислены четыре конкретных задачи. В данном разделе Отчета определяется, были ли решены эти задачи.

2.1. Задача 1. Имело ли место улучшение качества жизни коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области посредством получения выгод от реализации программы «План содействия»?

«План содействия» — как в первом, так и во втором его циклах — был высоко оценен как образец передовой практики для других компаний. Что касается распределения льгот и компенсаций, то уникальность данного Плана заключается в том, что он в равной мере охватывает как экономическое, так и социальное развитие, тогда как почти все другие Планы делают упор лишь на социальные блага, такие как образование, здравоохранение и культура. Также План охватывает все официально признанные коренные малочисленные народы и общины острова вне зависимости от того, живут ли они в зонах, непосредственно примыкающих к объектам проекта «Сахалин-2», или нет и оказывает ли на них Проект какое-либо непосредственное воздействие. Это особенно необычный, всеобъемлющий подход к поддержке коренных малочисленных народов со стороны «Сахалин Энерджи».

Вопрос, поднимаемый в данном разделе, состоит в том, имело ли место повышение уровня жизни и развитие источников существования коренных малочисленных народов острова, в частности через Фонд социального развития (ФСР) и Программу поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД), а также их соответствующие компоненты.

2.1.1. Фонд социального развития (ФСР)

В период реализации второго «Плана содействия» ФСР включал в себя компоненты двух видов:

- I. Долгосрочные социальные проекты со следующими компонентами:
 1. «*Образование*»: поддержка представителей КМНС, обучающихся в учреждениях высшего или среднего профессионального образования.
 2. «*Здравоохранение*»: поддержка здоровья и здорового образа жизни КМНС Сахалинской области.
 3. «*Развитие потенциала*»: поддержка деятельности, важной для развития коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, включая «Школу молодого лидера» и руководство/администрирование долгосрочными социальными проектами ФСР.
- II. Ежегодная конкурсная программа (например, «Связь времен» 2012–2015 гг.), направленная на поддержку проектов, вносящих вклад в сохранение и развитие культуры и искусств КМНС, а также на поощрение одаренных и талантливых деятелей культуры и искусств, укрепление межэтнических отношений.

Деятельность ФСР удостоилась похвалы почти всех респондентов, с кем беседовала ГПФО. Местные районные администрации, принявшие участие в Плате со своими социальными проектами, также положительно отзывались о Плате за отсутствие в нем сложных бюрократических процедур и простоту взаимодействия. Обсуждая План в целом, многие говорили, что «План больше всего помогает детям и пенсионерам», имея в виду предоставляемую Планом поддержку в сфере образования и охраны здоровья.

Общий объем средств, выделенных на четыре различных компонента за пятилетний период реализации второго «Плана содействия», можно увидеть в таблице 2.1:

Таблица 2.1. Выделение средств бюджета ФСР на компоненты (2011–2015 гг.)

	Развитие потенциала ⁵	Образование*	Здравоохранение*	Администрирование долгосрочных социальных проектов ⁶	Ежегодный грантовый конкурс*	Итого*
2011	41 817 долл. США (1 180 482 руб.)	41 387 долл. США (1 168 356 руб.)	22 737 долл. США (641 866 руб.)	10 625 долл. США (299 954 руб.)	50 000 долл. США (1 411 500 руб.)	155 941 долл. США (4 402 204 руб.)
2012	20 000 долл. США (635 400 руб.)	47 822 долл. США (1 519 295 руб.)	18 178 долл. США (577 525 руб.)	7 904 долл. США (251 123 руб.)	70 000 долл. США (2 223 900 руб.)	156 000 долл. США (4 956 120 руб.)
2013	25 707 долл. США (788 674 руб.)	38 000 долл. США (1 165 840 руб.)	20 144 долл. США (618 004 руб.)	7 021 долл. США (215 404 руб.)	72 150 долл. США (2 213 562 руб.)	156 000 долл. США (4 786 080 руб.)
2014	24 029 долл. США (791 500 руб.)	37 948 долл. США (1 250 000 руб.)	18 670 долл. США (615 000 руб.)	5 965 долл. США (196 500 руб.)	75 354 долл. США (2 376 621 руб.)	156 000 долл. США (5 138 640 руб.)
2015 г. *	49 903 долл. США (1 878 748 руб.)	30 697 долл. США (1 617 425 руб.)	18 837 долл. США (992 522 руб.)	6 246 долл. США (329 102 руб.)	56 563 долл. США (2 980 327 руб.)	156 000 долл. США (8 219 640 руб.)

* По состоянию на 27 августа 2015 г.

Реализация компонентов «Образование», «Охрана здоровья» и «Наращивание потенциала»

За этот пятилетний период ФСР одобрил 19 заявок в компоненте «Здравоохранение» (см. таблицу 2.2); 240 заявок в компоненте «Образование» (см. таблицу 2.3); 21 заявка в компоненте «Развитие потенциала» (см. таблицу 2.4); 174 заявки по ежегодной конкурсной программе (см. таблицу 2.5).

⁵ К данному компоненту — «Развитие потенциала» — также относится администрирование долгосрочными социальными проектами (столбец справа).

⁶ Указанные административные расходы были вычтены из компонента «Развитие потенциала».

Таблица 2.2. Утвержденные заявки на получение грантов в рамках компонента «Здравоохранение» по районам и годам (2011–2015 гг.)

Муниципальный район	2011	2012	2013	2014	2015	Итого
Оха		-	1	-	-	1
Ноглики	-	-	-	1	-	1
Тымовск	1	-	-	-	-	1
Александровск-Сахалинский	-	1	-	-	1	2
Смирных	-	-	-	-	-	-
Поронайск		-	-	-	-	
Южно-Сахалинск	-	-	-	-	-	-
Сахалинская область	4	3	2	2	3	14
Итого	5	4	3	3	4	19

**По состоянию на 27 августа 2015 г.*

В число крупных проектов, получающих поддержку в рамках компонента «Здравоохранение», входят следующие:

- софинансирование протезирования зубов для КМНС;
- финансирование лечения глазных заболеваний;
- помощь студентам-представителям КМНС в получении медицинского образования (по поступившим сведениям, один студент, получивший такую поддержку, после окончания учебы по специальности «Стоматология» уже вернулся в Некрасовку);
- частичное покрытие стоимости оборудования для сельских фельдшерско-акушерских пунктов по месту жительства КМНС;
- оказание представителям КМНС финансовой помощи в сложных жизненных ситуациях (например, диагностики, приобретения лекарственных средств и операционного лечения).

Хотя такая поддержка была в любом случае оценена по достоинству, некоторые отмечали, что общий объем поддержки по программам охраны здоровья был слишком мал, чтобы оказать существенное положительное влияние на повседневную жизнь КМНС.

Общий объем софинансирования зубного протезирования для КМНС в районных больницах г. Охи, пгт Тымовска и г. Поронайска, а также в региональных стоматологических клиниках, предоставленного за весь период «Плана содействия», составил 214 221 руб. Ряд респондентов говорили об ощущаемой ими недостаточности субкомпонента «Здравоохранение» в городе Южно-Сахалинске и в других районах традиционной хозяйственной деятельности КМНС. Многим представителям КМНС необходимо полное зубное протезирование, а несколько респондентов отметили, что в зубном протезировании нуждается гораздо больше людей по сравнению с числом тех, кто реально получил его по субкомпоненту «Здравоохранение» в рамках «Плана содействия». В связи с этим следует отметить, что поскольку Государственная программа по предоставлению аналогичных медицинских льгот ориентирована только на малообеспеченных людей, остальные представители КМНС могут получить помощь только через проекты «Плана содействия». Кроме того, многим малообеспеченным представителям КМНС сложно получить зубное протезирование через службы социальной защиты, так как заявитель должен сначала самостоятельно оплатить зубное протезирование, а затем обратиться в службу социальной защиты за компенсацией. При

этом по закону право на получение такой компенсации имеют только те заявители, которые отнесены к категории малообеспеченных. Это одна из причин, по которой была задумана данная программа «Плана содействия», разработанная с целью помочь тем, кто не соответствует установленным требованиям, в получении такой медицинской помощи; однако этой программой охвачено лишь небольшое число людей. Тем не менее один сотрудник районного зубоорудованного пункта сообщил, что «благодаря поддержке со стороны «Плана содействия» в обеспечении оборудованием и лекарствами ситуация с лечебно-профилактическим уходом для КМНС значительно улучшилась за последние пять лет». Улучшение общей стоматологической ситуации, обусловленное реализацией «Плана содействия», весьма очевидно.

Поддержка в получении медицинского образования оказывалась в течение всего периода реализации Второго «Плана содействия». Так, например, в 2013 г. в рамках Второго «Плана содействия» на помощь студентам-представителям КМНС в получении медицинского образования было в общей сложности выделено 153 392 руб., а в 2014 г. эта сумма составила 149 999,71 руб. Районам поочередно предоставлялась финансовая помощь для медицинских учреждений в традиционных зонах проживания КМНС, при этом Ногликской районной больнице (ФАП с. Вал) в 2014 г. было в общей сложности выделено 305 000 руб., а в 2015 г. на финансовую помощь медицинским учреждениям в населенных пунктах проживания КМНС в Александровске-Сахалинском районе было в общей сложности выделено 367 618 руб. В ходе реализации второго «Плана содействия» направления одобренных проектов сузились, ограничив помощь таким учреждениям покупкой оборудования. Некоторые респонденты выразили мнение, что объем средств, выделяемых на компонент «Здравоохранение» ФСР, должен быть увеличен и распределяться между районами пропорционально.

Таблица 2.3. Утвержденные заявки на получение грантов в рамках компонента «Образование» по годам (2011–2015 гг.)

	2011	2012	2013	2014	2015	Итого
Количество студентов	67	71	54	48	*	240
Сумма (руб.)	1 314 069	1 519 295	1 177 525	998 671	1 617 425	6 627 225

**Не определено по сост. на 27 августа 2015 г.*

Как показано в вышеприведенной таблице 2.3, с 2012 г. количество получающих финансовую помощь студентов из числа КМНС ежегодно снижается. Однако это снижение может быть связано с уменьшением числа представителей КМНС, поступающих в вузы в последние годы.⁷ По словам респондентов, эта программа помощи способствовала повышению успеваемости студентов. ГОЗП слышала, как данный набор образовательных стипендий часто хвалили члены семей получателей и другие члены общин, называя это серьезным стимулом для образовательных достижений КМНС.

⁷ Также это справедливо по отношению к населению Сахалина в целом. Еще одним фактором, способствующим такому снижению, является то, что большее число семей КМНС обращаются за поддержкой и получают ее в рамках аналогичных образовательных программ, финансируемых ПСО.

Таблица 2.4. Утвержденные заявки на получение грантов в рамках компонента «Развитие потенциала» по районам и годам (2011–2015 гг.)

Муниципальный район	2011	2012	2013	2014	2015	Итого
Оха	2	-	-	-	1	3
Ноглики	1	-	-	-	-	1
Тымовск	-	-	-	-	-	-
Александровск-Сахалинский	-	-	-	-	-	-
Смирных	-	-	-	-	-	-
Поронайск	1	-	-	-	-	1
Южно-Сахалинск	-	-	-	-	1	1
Сахалинская область	5	4	4	7	4	24
Итого	9	3	2	2	5	21

Большая часть средств, выделяемых на компонент «Развитие потенциала», была предназначена для мероприятий областного уровня, в то время как с 2011 г. лишь малая часть грантов была предоставлена районам. Из Тымовского, Александровск-Сахалинского и Смирныхского районов ни одной заявки на получение грантов в рамках компонента «Развитие потенциала» утверждено не было и после 2011 г. было отмечено общее снижение заявок в рамках данного компонента. Кроме того, около 18.7% бюджета компонента «Развитие потенциала» было направлено на оплату административных сборов партнерской организации ФСР⁸.

После своего первоначально успешного запуска «Школа молодого лидера» не смогла стать постоянной организацией, так как ей не удалось получить поддержку Совета ФСР на следующие несколько лет. Респонденты считают, что молодым людям необходимы инициативы по развитию лидерских навыков и повышению уровня знаний, необходимых для активного участия в общественной и культурной жизни КМНС. Реагируя на эту потребность, Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Сахалина (РСУП) в 2015 г. успешно подал заявку на «Школу молодого лидера» через проект под названием «Секреты развития».

Следует отметить данные в таблице 2.1, которые демонстрируют, что плата за административные услуги партнерских организаций по оказанию помощи в реализации долгосрочных программ в сфере образования и охраны здоровья была вычтена из сумм субкомпонента «Развитие потенциала». Из-за этого вычета сумма, затраченная на инициативы по развитию потенциала, сократилась в среднем примерно на 25% в год.

Реализация компонента «Ежегодный грантовый конкурс на поддержку культуры»

Ежегодный конкурс на поддержку культуры представляет собой четвертый компонент ФСР. Реализация этого компонента принимает форму ряда конкурсов, направленных на поддержку сохранения и развития самобытной культуры и искусства коренных малочисленных народов

⁹ Несмотря на то, что данные административные сборы включены в официальную систему подсчета проектов по компоненту «Развитие потенциала» их исключили из Таблицы 2.4 для того, чтобы адекватно отразить реальные проекты по развитию потенциала. Было, однако, отмечено, что привлечение организационно-партнера может также рассматриваться как отдельный проект по развитию потенциала.

Сахалина с поощрением талантливых и уникальных проявлений культуры КМНС. В 2015 г. большинство конкурсных заявок поступило из Ногликского района, такие как, например: проект «Нивхские орнаменты Лидии Мувчик» (автор — Ногликская районная библиотека), проект «Наперегонки с ветром» (спортивное оборудование для детского сада № 1 «Светлячок»), «Мое мастерство» (автор — Вадим Левкун), «Творческий кабинет писателя Владимира Санги».

Таблица 2.5. Утвержденные заявки на получение грантов по конкурсной программе по районам и годам (2011–2015 гг.)

Муниципальный район	2011	2012	2013	2014	2015	Итого
Оха	6	7	6	2	5	26
Ноглики	14	8	9	4	10	45
Тымовск	6	5	5	4	2	22
Александровск-Сахалинский	1	3	1	3	2	10
Смирных	-	-	-	-	-	-
Поронайск	8	12	2	8	4	34
Южно-Сахалинск	3	3	1	3	1	11
Сахалинская область	7	6	4	5	4	26
Итого	45	44	28	29	28	174

Из Смирныховского района заявок не поступало. Это можно объяснить тем, что в данном районе нет общественных организаций или общин КМНС, готовых взять на себя подготовку проектов и их реализацию.

В 2015 г. (по сост. на август) из общего числа в 28 заявок успешными оказались лишь 9. Среди причин, по которым некоторые заявки не прошли отбор, — отсутствие проектной деятельности; несоответствие целям объявления конкурса ФСР; отсутствие социальной значимости предлагаемых проектов; недостаточно четко определенные цели проектов. Эти факторы свидетельствуют о недостаточном опыте заявителей в подготовке проектных заявок. Потенциальных заявителей необходимо обучать составлению заявок, а также лучше информировать о требованиях Программы. Респонденты указывали, что в «План содействия» можно было бы включить много дополнительных направлений, таких как сохранение родных языков и культуры (т.е. учителей родного языка, этнокультурные центры и отдельный бюджет на содействие развитию культур коренных народов Сахалина). Респонденты также сообщили, что следует отдавать приоритет поощрению изучающих родные языки и учителей родных языков. Именно поэтому поступило предложение создать в ФСР отдельный субкомпонент языков коренных народов, а также разработать самостоятельную программу по наращиванию потенциала наряду с программами ППТЭД и ФСР. По словам респондентов, так было бы проще контролировать и осуществлять деятельность, направленную на подготовку КМНС к решению социальных и экономических проблем.

Многие респонденты с благодарностью отзывались об оказываемой «Планом содействия» поддержке в популяризации культуры КМНС посредством этого конкурса, как среди самих КМНС, так и более широких слоев населения, а также в том, чтобы напомнить всем без исключения, что Россия — мультикультурная страна. Такому повышению осведомленности общественности о культуре КМНС дополнительно способствовали общественные фестивали, публикации и

освещение в СМИ. Они также отмечали, что «План помог людям стать ближе к нашим корням», и обращали внимание на возрождение этнических фестивалей, публикацию книг на языках КМНС и подготовку материалов, в которых запечатлеваются народные знания (например, книга, рассказывающая о том, как КМНС используют местные растения для медицинских и других целей). Все это приводилось в качестве примеров того, какой вклад «План содействия» внес в повышение общественной осведомленности о КМНС. Кроме того, люди, работающие над популяризацией такой деятельности по укреплению культуры, утверждают, что без «Плана содействия» у них практически не было бы шансов получить поддержку, так как правительство и другие потенциальные корпоративные спонсоры выделяют очень ограниченные средства на подобные проекты.

Наконец, в ходе обсуждений программ ФСР неоднократно поднимался один вопрос: было бы правильнее или нет, если бы эти меры поддержки в сфере охраны здоровья, образования и культуры входили в обязанности Правительства; респонденты спрашивали, не служит ли «План содействия» лишь для «заполнения пробелов», вызванных сокращением правительственной поддержки общин КМНС и социальных услуг в целом. Судя по всему, точка зрения о «заполнении пробелов» была подкреплена утверждениями некоторых людей, сообщивших, что сотрудники государственных органов рекомендовали им обратиться к компонентам «Плана содействия» ввиду ограниченности государственных бюджетов. В то же время представители государственных органов на уровне районов и населенных пунктов высоко оценили поддержку, предоставленную Планом в период сокращения государственного бюджета. Некоторые представители, участвующие в руководстве Планом, также полагали, что позитивное сотрудничество между правительством и «Планом содействия» способствует повышению уровня жизни КМНС и тем самым соответствует задаче плана по улучшению жизни КМНС.

2.1.2. Программа поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД)

Как отмечалось ранее, одной из задач второго пятилетнего «Плана содействия» являлась поддержка повышения уровня жизни и развития источников существования коренных малочисленных народов Сахалинской области. Помимо Фонда социального развития это решается ведением работы в рамках Программы поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД).

ППТЭД включает в себя три компонента:

1. «Самообеспечение», предусматривает поддержку представителей КМНС СО проживающих вне населенных пунктов более 4 месяцев в году, путем предоставления транспортных средств (снегоходов, лодок, лодочных моторов), рыболовных снастей, автономных силовых установок (дизельных генераторов) и прочих необходимых средств для занятия традиционной деятельностью и улучшения социальных условий КМНС;
2. Бизнес-планирование, предусматривает поддержку родовых хозяйств и общин коренных малочисленных народов и иных объединений КМНС путем предоставления оборудования и транспорта, необходимого для занятия традиционной экономической деятельностью;

3. Программа предоставления микрозаймов, в рамках которой родовым хозяйствам и общинам коренных малочисленных народов и иным объединениям КМНС предоставляется поддержка в виде займов на сумму до 500 000 руб. на срок 6–12 месяцев по ставке 3%.

Запланированное в бюджете ППТЭД распределение средств по компонентам за последние пять лет показано ниже в таблице 2.6.

Таблица 2.6. Распределение бюджета ППТЭД (2011–2015 гг.)

	Самообеспечение		Бизнес-планирование		Программа предоставления микрозаймов	
	долл. США	% бюджета ППТЭД	долл. США	% бюджета ППТЭД	долл. США	% бюджета ППТЭД
2011	60 000	-	90 000	-	1 080 000 руб.	-
2012	31 200	20	93 600	60	31 200	20
2013	39 000	25	78 000	50	30 000	25
2014	39 000	25	78 000	50	39 000	25
2015 г.*	54 000	35	70 200	45	31 200	20

* В 2015 г. суммы, выделенные на Программу микрокредитования, были перенаправлены на компонент «Самообеспечение».

При этом следует отметить, что фактическое выделение средств зачастую могло существенно отличаться от плановых цифр года; например, в 2011 г. фактически было распределено 55% на 15 грантов по самообеспечению, 31% — на два бизнес-плана и 14% — на два займа. В 2015 г. суммы, выделенные на предоставление займов, были перенаправлены на компонент «Самообеспечение».

Респонденты с большой похвалой отзывались о полученном от ППТЭД позитивном экономическом эффекте и об ее поддержке. С учетом высоких показателей безработицы⁹ среди КМНС, компоненты ППТЭД помогли многим семьям лучше сводить концы с концами и даже получать больше, чем просто основные средства к существованию. Высокую оценку давали как безработные и уязвимые слои населения, так и предприятия/общины из более развитых зон, таких как Ноглики, находившиеся в выгодном положении для того, чтобы воспользоваться возможностями компонента «Бизнес-планирование». Как сообщали респонденты, компоненты ППТЭД помогли создать экономические возможности как для молодежи, так и для пожилых. В Ногликах Второй «План содействия» отмечали в качестве главного фактора существенного роста рыболовства и связанных с ним видов деятельности в зонах традиционных рыбных промыслов.

⁹ Несмотря на то, что официальной статистики по безработице с разбивкой по национальностям не существует, районы с более высокой концентрацией КМНС имеют более высокие показатели по безработице.

Реализация компонентов «Самообеспечение» и «Бизнес-планирование»

За период с 2011 по 2015 г. в рамках ППТЭД было одобрено в общей сложности 88 заявок по компоненту «Самообеспечение» (см. таблицу 2.7) и 21 заявка по компоненту «Бизнес-планирование» (см. таблицу 2.8).

В первые четыре года реализации Второго «Плана содействия» ежегодно в среднем 10–15 грантов предоставлялось на самообеспечение, в то время как по бизнес-планированию поддерживалось 2–5 проектов. В 2015 г., финальном году реализации второго «Плана содействия», было предоставлено необычно большое число грантов, 34 из которых относились к самообеспечению (что составило 38,6% от общего количества грантов, предоставленных по этому компоненту за пять лет реализации Второго «Плана содействия»). Это существенное увеличение было вызвано отменой Программы микрозаймов в первые месяцы года. За этот же год в рамках компонента «Бизнес-планирование» было предоставлено 7 грантов (что составило 33,3% от общего количества грантов, предоставленных по этому компоненту за пять лет реализации Второго «Плана содействия»).

Не все семь районов Сахалинской области, охватываемых «Планом содействия», каждый год участвовали в подаче заявок на гранты для получения средств по «Плану содействия» от ППТЭД. Так, в период реализации второго «Плана содействия» из Смирныховского района заявок не поступало. Также не поступало заявок на средства по компоненту «Самообеспечение» из Южно-Сахалинска, и не было успешных заявок по компоненту «Бизнес-планирование» из Тымовского района.

Распределение успешных заявок на гранты ППТЭД показано ниже в таблицах 2.7 и 2.8.

Таблица 2.7. Утвержденные заявки на получение грантов в рамках компонента «Самообеспечение» ППТЭД по районам и годам (2011–2015 гг.)*

Муниципальный район	2011	2012	2013	2014	2015	Итого
Оха	4	2	7	2	12	27
Ноглики	7	3	5	4	14	33
Тымовск	1	1	2	4	3	11
Александровск-Сахалинский	-	1	-	-	-	1
Смирных	-	-	-	-	-	-
Поронайск	3	3	3	2	5	16
Южно-Сахалинск	-	-	-	-	-	-
Итого	15	10	17	12	34	88

* Здесь и далее в таблицах Раздела 2.1.2 — по состоянию на 27 августа 2015 г.

Одной из причин отсутствия успешных заявок по компоненту «Самообеспечение» из Смирныховского района, по-видимому, является небольшая доля КМНС, проживающих в данном районе (1,7% от общей численности коренного населения острова). Кроме того, нет родовых общин или других хозяйствующих субъектов КМНС, обладающих правом выступать в качестве партнерских организаций для потенциальных заявителей. Полное отсутствие заявителей на гранты по компоненту «Самообеспечение» из г. Южно-Сахалинска обусловлено тем, что у южно-

сахалинских представителей КМНС нет возможности вести свой традиционный образ жизни и заниматься традиционной экономической деятельностью на территории областного центра.

Таблица 2.8. Утвержденные заявки на получение грантов в рамках компонента «Самообеспечение» ППТЭД по районам и годам (2011–2015 гг.) в рамках компонента «Бизнес-планирование» ППТЭД по районам и годам (2011–2015 гг.)

Муниципальный район	2011	2012	2013	2014	2015	Итого
Оха	1	1	3	1	3	9
Ноглики	1	1	1	1	3	7
Тымовск	-	-	-	-	-	-
Александровск-Сахалинский	-	2	-	-	-	2
Смирных	-	-	-	-	-	-
Поронайск	-	-	-	1	1	2
Южно-Сахалинск	-	1	-	-	-	1
Итого	2	5	4	3	7	21

В районах с большим числом родовых общин КМНС и там, где есть родовые общины КМНС, имеющие значительный опыт сотрудничества с ППТЭД, заявители чаще получали гранты на самообеспечение и бизнес-планирование. Успешных заявителей из Тымовского района по направлению «Бизнес – планирование» не было, несмотря на наличие шести зарегистрированных родовых общин КМНС в Тымовском районе. В Смирныховском районе заявок на участие по направлениям ППТЭД не подавалось.. В период реализации Второго «Плана содействия» в Александровск-Сахалинском районе было зарегистрировано шесть коренных родовых общин; однако успешными оказались только два заявителя из этого района.

За время реализации Второго «Плана содействия» возникало немало споров (как сообщалось в отчетах Независимого наблюдателя в 2011 -2014 гг.) в отношении распределения средств между районами. Одни отстаивали мнение, что средства «Плана содействия» должны распределяться пропорционально количеству населения в районе, другие – что средства должны распределяться по существу заявок и прямой взаимосвязи между количеством населения и соотношением распределяемых средств быть не должно. Ввиду того, что данный вопрос давно является предметом разногласий, особенно в отношении распределения средств ППТЭД, Группа по проведению финальной оценки уделила данному вопросу особое внимание. См. Таблицы 2.9, 2.10, и 2.11.

Таблица 2.9. Утвержденные заявки на получение грантов и доля утвержденных заявок в рамках компонента «Самообеспечение» ППТЭД по районам (2011–2015 гг.)

Муниципальный район	Количество утвержденных заявок	Доля утвержденных заявок от общего количества (%)
Оха	27	30,7
Ноглики	33	37,5
Тымовск	11	12,5
Александровск-Сахалинский	1	1,1
Смирных	-	0
Поронайск	16	18,2
Южно-Сахалинск	-	0
Итого	88	100

Таблица 2.10. Утвержденные заявки и доля утвержденных заявок в рамках компонента «Бизнес-планирование» ППТЭД по районам (2011–2015 гг.)

Муниципальный район	Количество утвержденных заявок	Доля утвержденных заявок от общего количества (%)
Оха	9	42,9
Ноглики	7	33,3
Тымовск	-	0
Александровск-Сахалинский	2	9,5
Смирных	0	0
Поронайск	2	9,5
Южно-Сахалинск	1	4,8
Итого	21	100

Наибольшее количество успешных заявителей — и в абсолютных цифрах, и в процентах — сосредоточено в Охинском и Ногликском районах. В период с 2011 по 2015 г. 68,2% успешных заявителей по компоненту «Самообеспечение» и 76,2% успешных заявителей по компоненту «Бизнес-планирование» были из этих районов. Также Охинский и Ногликский районы получили 70,1% от общего финансирования по компоненту «Самообеспечение» и 79,6% от общего финансирования по компоненту «Бизнес-планирование» в 5-летнем бюджете.

В целом большое количество успешных заявок по этим двум компонентам ППТЭД поступило из районов со значительным числом родовых общин или других хозяйствующих субъектов КМНС, имеющих право выступать в качестве партнерских организаций или заявителей по компоненту «Бизнес-план» (и, следовательно, эти районы получили значительный объем финансирования).

Таблица 2.11. Распределение финансирования в рамках компонента «Бизнес-планирование» ППТЭД по районам (2011–2015 гг.)

Муниципальный район	Финансирование в период реализации Второго «Плана содействия» (руб.)	Доля общего финансирования по компоненту «Бизнес-планирование» (%)
Оха	5 244 197	45,9
Ноглики	3 850 318	33,7
Тымовск	-	-
Александровск-Сахалинский	736 500	6,5
Смирных	-	-
Поронайск	1 295 000	11,3
Южно-Сахалинск	300 000	2,6
Итого	11 426 015	100

Наличие большого числа родовых общин КМНС в отдельных районах не связано напрямую с количеством заявок на ППТЭД. На протяжении всего периода реализации Второго «Плана содействия» наибольшее число зарегистрированных родовых общин КМНС находилось в Поронайском районе. При этом за тот же период на долю Поронайского района пришлось лишь 18,2% успешных заявок на компонент «Самообеспечение» и 9,5% успешных заявок на компонент «Бизнес-планирование» (что составляет 17,4% и 11,3% от общих бюджетов соответственно).

Таким образом, представляется, что успех заявки, среди прочих факторов, зависит от: 1) наличия у родового хозяйства КМНС опыта и знаний по правильному заполнению заявок с соблюдением требований в отношении порядка подачи; 2) наличия у заявителя возможности получить рекомендации/инструкции от члена комитета ППТЭД на этапе подготовки заявки. По словам некоторых респондентов, если у члена комитета ППТЭД из их района имеется обширный опыт работы с руководящими органами «Плана содействия» (например, если он занимает свой пост в течение нескольких сроков), то заявители из этого района могут получить ценный совет и повысить вероятность одобрения их заявки. И наоборот: заявители из районов, у представителей которых ограничен опыт работы в комитете ППТЭД, зачастую не могут получить помощь, необходимую для правильного заполнения своих заявок. Кроме того, по словам некоторых респондентов, более опытные члены комитета ППТЭД могут использовать и используют тот авторитет, который они приобрели благодаря долгому знакомству с внутренними процедурами, чтобы тем или иным образом повлиять на других, менее опытных членов комитета при принятии решений по заявкам.

Следует отметить, что за период реализации Второго «Плана содействия» общее число родовых общин КМНС возросло, и это может свидетельствовать о положительном влиянии «Плана содействия» на процесс самоорганизации коренного населения Сахалинской области (см. таблицу 2.12).

Таблица 2.12. Количество родовых общин КМНС по районам (2010–2015 гг.)

Муниципальный район	2010		2015	
	Количество родовых общин КМНС	Доля (%)	Количество родовых общин КМНС	Доля (%)
Александровск-Сахалинский	8	13,3	5	6,8
Ноглики	8	13,3	16	21,9
Оха	18	30	18	24,7
Смирных	-	-	-	0-
Поронайск	19	31,7	27	37
Тымовск	6	10	6	8,2
Южно-Сахалинск	1	1,7	1	1,4
Итого	60	100	73	100

Некоторые респонденты связывали появление новых общин КМНС с реализацией второго «Плана содействия». По словам одной руководительницы родового хозяйства КМНС, она создала свое родовое хозяйство, так как было сложно найти партнерскую организацию для полноценного участия в программах «Плана содействия». Она также сказала, что теперь ее родовое хозяйство выступает в качестве партнерской организации для заявителей из района их местонахождения.

Что касается механизма распределения средств ППТЭД, то респонденты сформулировали несколько предложений, направленных на совершенствование действующих механизмов. Предложение, которое наиболее часто слышала ГПФО, заключается в том, - чтобы средства распределялись по районам пропорционально численности населения КМНС в каждом из них. Еще одно предложение заключалось в том, чтобы учитывать количество успешных заявок на гранты в прошлом и отдавать предпочтение тем заявителям, которые еще не получали финансирование в рамках «Плана содействия». Некоторые респонденты отмечали необходимость

перераспределения объема финансирования между компонентами ППТЭД. Нередко звучало предложение увеличить долю финансирования, выделяемого на компонент «Самообеспечение», в то время как другие приводили аргументы в пользу увеличения сумм, выделяемых на поддержку бизнес-проектов.

Согласно данным о выделении средств по этим двум грантовым компонентам ППТЭД в период реализации Второго «Плана содействия», общий размер средств, выделенных на поддержку заявок от различных районов, приблизительно соответствовал доле населения КМНС в этих районах (см. таблицу 2.13). Соотношение было довольно точным, несмотря на то, что «План содействия» не призван обеспечить подобную пропорциональность и существующая система отбора заявок основана на принципе конкурентоспособности и оценки всех заявок по общим критериям. По сравнению с другими районами более успешным в получении средств все же оказался Ногликский район, а Тымовский и Смирныховский районы, как и город Южно-Сахалинск, — менее успешными.

Таблица 2.13. Количество и доля жителей-представителей КМНС, доля финансирования в рамках ППТЭД по районам

Муниципальный район	Количество жителей-представителей КМНС*	Доля (%)	Количество жителей-представителей КМНС**	Доля (%)	Доля финансирования в рамках ППТЭД в 2011–2015 гг. (%)		Доля от общей суммы финансирования в рамках ППТЭД
					Самообеспечение	Бизнес-планирование	
Александровск-Сахалинский	172	4,5	157	3,8	1,6	6,5	4,0
Ногликский	1 104	29	1 135	27,6	40,0	33,7	36,9
Охинский	1 422	37,3	1 457	35,5	30,1	45,9	38,0
Смирныховский	53	1,4	71	1,7	-	-	0
Поронайский	525	13,8	631	15,4	17,4	11,3	14,4
Тымовский	289	7,6	301	7,3	10,8		5,4
Южно-Сахалинск	244	6,4	357	8,7	-	2,6	1,3
Итого	3 809	100	4 109	100	100	100	100

* Данные Всероссийской переписи населения, 2010 г.

** По состоянию на 01 января 2015 г., согласно данным Отдела коренных народов Севера Департамента по межнациональным, межконфессиональным отношениям и работе с общественными объединениями аппарата Губернатора и Правительства Сахалинской области.

Большинство респондентов сообщили, что грантовые программы ППТЭД способствовали повышению уровня жизни и развитию источников существования представителей КМНС, особенно у тех, кто занимается традиционной экономической деятельностью. В частности, говорилось о том, что в рамках компонента «Самообеспечение» ППТЭД была оказана поддержка самым бедным слоям населения и пенсионерам, чья жизнь была бы гораздо тяжелее без такой программы. Предоставление снегоходов, лодочных моторов и лодок людям с незначительными доходами или без доходов оказало существенное положительное влияние на уровень жизни и источники существования некоторых семей, позволив им стать самообеспеченными, по крайней мере на период работы оборудования.

Респонденты, с которыми встретила ГПФО, выразили общее мнение о том, что программа «Самообеспечение» — лучший способ поддержать тех представителей КМНС, для кого занятие традиционной деятельностью составляет важную часть источников существования. При этом другие придерживаются мнения, что для повышения благосостояния КМНС следует принять другие долгосрочные меры. Среди предложенных мер — повышение оплаты труда коренного населения путем профессиональной подготовки КМНС по тем видам деятельности, которые необходимы в текущих рыночных условиях. Однако другие сообщали об использовании предоставленного в рамках ППТЭД оборудования не по назначению — например, о комиссионной продаже оборудования, полученного по компоненту «Самообеспечение», — а некоторые получатели грантов даже размещали объявления в газете. В одном случае община обманным путем подала заявку на грант по самообеспечению, а «заявитель» об этом не знал. Проблема была разрешена посредством коммуникаций членов управляющих органов «Плана содействия». Следует отметить, что данные сообщения (за исключением последнего примера) не были подтверждены ГПФО, у которой не было ни полномочий, ни возможности провести расследование по вышеуказанным обращениям.

Большинство респондентов отмечали положительное влияние компонента «Бизнес-планирование» на повышение уровня жизни коренных малочисленных народов Сахалина. По словам нескольких респондентов, положительный эффект от поддержки бизнес-проектов более всего ощутили члены родовых общин и других хозяйствующих субъектов КМНС, получающих гранты ППТЭД. Также респонденты отмечали, что благополучателей по компоненту «Бизнес-планирование» ППТЭД было гораздо меньше, чем по компоненту «Самообеспечение». Кроме того, многие сообщали о своем ощущении, что подготовить бизнес-план им не по силам (как сказал об этом один рыбак: «Мы не умеем работать с бумагой»), а затем упоминали предполагаемый пассивный характер КМНС либо их общее нежелание вести деловую деятельность. Тем не менее респонденты считают, что компонент «Бизнес-планирование» ППТЭД следует сохранить в Третьем «Плане содействия».

Таким образом, будет справедливо утверждать, что хотя второй «План содействия» не смог повысить уровень материального благосостояния каждого члена сообщества КМНС Сахалинской области, он на самом деле внес вклад в улучшение благосостояния значительной части коренного населения острова. Компоненты «Самообеспечение» и «Бизнес-планирование» ППТЭД в целом воспринимаются населением как полезные и успешные. В то же время среди респондентов имеется мнение о том, что количество бенефициаров ППТЭД ограничено, что слишком часто бенефициарами являются те, кто уже получил помощь (как по компоненту «Самообеспечение», так и по компоненту «Бизнес-планирование»), и что при распределении средств следует учитывать численность КМНС в каждом из районов Сахалинской области.

Реализация компонента «Микрозаймы»

Компонентом «Микрозаймы» ППТЭД управляет Международный фонд развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, или фонд «Батани». Согласно отчету фонда «Батани» от 11 июня 2015 г., в период реализации второго «Плана содействия» микрокредиты были предоставлены по 15 заявкам из 27, а их общая сумма составила

5 050 000 руб. Получателями этих средств стали восемь родовых общин КМНС, одно фермерское хозяйство и одно неправительственное некоммерческое учреждение профессионального образования.

Распределение заявок и предоставленных займов по районам Сахалинской области показано ниже в таблице 2.14.

Таблица 2.14. Заявки и займы, утвержденные в рамках компонента «Микрозаймы», по районам (2011–2015 гг.)

Муниципальный район	Общее количество заявок	Количество предоставленных займов	Сумма выделенных займов (руб.)	Доля от общей суммы займов (%)
Оха	3	2	800 000	15,84
Ноглики	1	-	-	-
Тымовск	13	8	2 850 000	56,44
Александровск-Сахалинский	-	-	-	-
Смирных	9	4	1 100 000	21,78
Поронайск	-	-	-	-
Южно-Сахалинск	1	1	300 000	5,94
Итого	27	15	5 050 000	100

По словам членов родовых общин КМНС, компонент «Микрозаймы» способствовал развитию деловых навыков у КМНС, а также внес вклад в развитие базы материальных ресурсов родовых общин. Респонденты считают финансовые условия компонента «Микрозаймы» (процентная ставка – 3%) гораздо более благоприятными, чем в обычных банках, которые предоставляют кредиты по значительно более высоким процентным ставкам. Кроме того, практика сахалинских банков такова, что малым предприятиям и некоммерческим организациям кредиты предоставляются при наличии у заемщика обеспечения по кредиту, превышающего фактический размер кредита. Для многих родовых общин КМНС такое условие невыполнимо.

Представители родовых общин КМНС отмечали, что для подачи заявки на микрофинансирование требуется более высокий уровень экономической компетентности и ответственности по сравнению с участием в Программах, гранты по которым предоставляются в форме пожертвований. Например, родовому хозяйству необходим стабильный источник дохода, чтобы своевременно погасить займ. По мнению некоторых представителей КМНС, тот факт, что так мало родовых общин КМНС готово обращаться за займами, объясняется ограниченным числом родовых общин со стабильными потоками доходов. Также ГПФО зафиксировала жалобы о том, что займы по компоненту «Микрокредитование» предоставляются несправедливо и некоторым заявителям несправедливо отдается преимущество. Некоторые представители родовых общин КМНС также жаловались, что работа Кредитного совета по распределению микрозаймов непрозрачна, а основания отклонения заявки неясны. Один заявитель утверждал, что фонд «Батани» сообщил ему о том, что его заявка не была получена фондом, хотя она была своевременно отправлена по электронной и обычной почте.

Некоторые респонденты отмечали очень высокие административные затраты на компонент «Микрозаймы». По словам этих респондентов, примерно половина средств, выделяемых на

компонент «Микрозаймы», тратится на администрирование, включая оклады и командировки директора фонда «Батани». Согласно отчету фонда «Батани», за 2011–2015 гг. фонд затратил на администрирование 2 455 668 руб., что составляет 32,7% от общего объема средств, выделенных на компонент «Микрозаймы» (5 050 000 руб.). Эта ситуация изменилась в 2014 г., когда было принято решение о снижении административных расходов на 2015 г. до 17% от общего объема средств, выделяемых на компонент «Микрозаймы». Однако в 2015 г. комитет ППТЭД решил перераспределить выделенные средства с компонента «Микрозаймы» на компонент «Самообеспечение». Глава комитета ППТЭД утверждал, что это решение было принято с учетом отсутствия заявок по программе «Микрозаймы» в 2015 г. В то же время, как указывалось выше, ГПФО встретила как минимум одного респондента, утверждавшего, что в 2015 г. он направил заявку, но она не была рассмотрена.

Несмотря на то, что в 2015 г. не было предоставлено займов по Программе микрофинансирования, представители родовых общин КМНС уверяли ГПФО в том, что Программа полезна и ее необходимо сохранить в третьем «Плане содействия». В период реализации второго «Плана содействия» также было два случая невыплаты займов по компоненту «Микрозаймы». Данная проблема остается нерешенной и требует разработки защитных мер на случай возможной невыплаты займов в будущем.

В целом реализация компонента «Микрозаймы» продемонстрировала успех ППТЭД. При этом в его реализации имелся ряд недостатков, в том числе:

- отсутствие мер по предотвращению рисков невыплаты займов;
- отсутствие санкций против заемщиков, уклоняющихся от уплаты;
- Недостаток прозрачности в принятии решений Фондом по выдаче займов;
- отсутствие взаимодействия с заявителями, не прошедшими отбор, включая разъяснения причин отклонения заявки, с тем чтобы помочь заявителям составлять успешные бизнес-планы и заявки на кредиты в будущем;
- недостаток интеграции компонента «Микрозаймы» под юрисдикцию Комитета ППТЭД (равноценно контролю над остальными компонентами ППТЭД), что приводит к недостаточному контролю за деятельностью Фонда со стороны Исполнительного комитета и Правления;
- недостаточная прозрачность и ненадлежащее использование Кредитного Совета программы микрозаймов (аналогично тому, как это происходит у экспертных групп по ФСР и ППТЭД).

ППТЭД — стимул к развитию

Как отмечалось выше, за период реализации второго «Плана содействия» число общин возросло более чем на 20% (с 60 до 73). Ввиду этого расширения многие респонденты признавали большую ценность Плана в том, что он поддерживает хозяйства, изо всех сил старающиеся остаться в рабочем состоянии, а также стимулирует других официально зарегистрироваться. По мере того как многие граждане приобретали все больше опыта благодаря грантам на самообеспечение, полученным в рамках первого «Плана содействия», процесс для них упрощался, и они, в свою

очередь, воодушевлялись на то, чтобы делать следующие шаги по развитию и открывать свои собственные общины. Некоторые главы новых общин, особенно молодые люди, также сообщили нам о желании открыть общину со своим собственным оборудованием (предоставляемым по грантам на самообеспечение), так как им очень не хотелось брать оборудование займы у других.

Это также помогло заняться проблемой, которая впервые возникла в период первого «Плана содействия» и по-прежнему стояла (хотя и не так остро) во время реализации второго «Плана содействия», а именно — проблемой поиска партнерских организаций для семей или отдельных граждан, желающих обратиться за грантами на самообеспечение. Хотя нормы Плана требуют, чтобы в качестве некоммерческого партнера по таким грантам выступала община (с целью обеспечить наличие признанной и юридически самостоятельной финансовой организации, принимающей на себя ответственность за передачу имущества и средств), многие общины неохотно выступали в таком качестве, считая, что стимулов для этого слишком мало, а нагрузка с точки зрения времени и ресурсов слишком велика. Некоторые также не хотели помогать тем, кто до этого не принадлежал к их собственной общине, в получении конкурентных преимуществ в борьбе за доступ к рыболовству и квотам.

Также компоненты ППТЭД служили стимулом к развитию и в другом смысле. ГПФО встречалась с несколькими гражданами и новыми общинами, которые рассказали, что после того, как они впервые подали заявку на грант по самообеспечению и выиграли его несколько лет назад (иногда после нескольких таких заявок), впоследствии это воодушевило их на то, чтобы также подать заявку на грант по бизнес-планированию или обратиться за займом. С учетом того, что у каждой общины, как правило, имеется связанная с ней социальная группа друзей и родственников (зачастую численностью 60 и более человек), от которых она получает назначенные квоты и с которыми она делит результаты экономической деятельности, расширение и возрождение общин оказало — и может по-прежнему оказывать — существенный позитивный социально-экономический эффект на уровне сообщества. Предоставляя общинам больше оборудования и кредитов, поощряя дополнительное взаимодействие по вопросам оформления документов и правовых режимов основной части общества, компоненты ППТЭД проложили потенциальный путь развития источников существования для тех, кто хочет и может воспользоваться данной возможностью.

2.2. Задача 2. Был ли усилен потенциал КМНС для активного участия в управлении инициативами по развитию населения, такими как «План содействия»?

Одной из целей второго «Плана содействия» было развитие потенциала общин и отдельных представителей КМНС Сахалинской области, способствующее их активному участию в управлении реализацией данного Плана, и, в будущем, в разработке и реализации подобных социокультурных и экономических планов. В целом развитие потенциала коренных малочисленных народов охватывает их обучение навыкам, знаниям и методам, способных помочь им успешно участвовать в «Плане содействия» не только в качестве благополучателей, но и в качестве его активных руководителей. Также эти меры могут быть полезны в их подготовке к ведению более динамичной и успешной деятельности, направленной на повышение уровня их жизни на основе

показателей дохода, занятости, образования, здоровья и социального благосостояния. ГПФО получила подтверждения и оценки относительно ускорения развития потенциала КМНС от местных администраций и от сообществ КМНС, а также от представителей ПСО и «Сахалин Энерджи». В некоторых случаях респонденты поднимали вопросы о недостаточно высоком уровне потенциала, сформированного у КМНС в период реализации второго «Плана содействия», и о необходимости дальнейшего укрепления потенциала.

ГПФО часто слышала, как респонденты говорили о пассивности сообщества КМНС как наследии советской эпохи и о необходимости стимулировать как молодых, так и пожилых быть более активными в определении своего собственного будущего. С точки зрения международного опыта, одним из аспектов развития потенциала могло бы быть стимулирование КМНС в самостоятельном определении того, что они сами понимают под «развитием» и не полагаться на мнения «экспертов» или посторонних лиц. Самим КМНС важно определить цели развития. Например, в чем должна заключаться данная цель: в том, чтобы стать более «современными» или чтобы вернуться к «традиции», либо совместить эти два понятия? Ограничивая управляющие органы ФСР и ППТЭД только КМНС, ГПФО отмечает, что структура руководства вторым «Планом содействия» тем самым способствовала данной полемике, поскольку План является местом внутренних дискуссий КМНС о том, проекты какого типа следует поддерживать, что, в свою очередь, подняло вопрос о том, по каким путям развития должны следовать КМНС. Некоторые приводят аргументы в пользу возрождения старых обычаев и церемоний, другие же хотят творчески сочетать старое и новое. Существенная сильная сторона «Плана содействия» заключается в том, что при одобрении заявок на гранты в нем были согласованы оба эти подхода.

Одно явное изменение во втором «Плане содействия» по сравнению с первым — это широко распространенное среди руководителей Плана признание того, что простая раздача товаров не приведет к «развитию», а лишь закрепит зависимость. Это позиция отражена в неоднократно повторяемом заявлении о том, что ППТЭД следует перенести акцент с компонента «Самообеспечение» на «Бизнес-планирование» и «Микрокредитование». Однако эту последнюю цель было сложно достичь, поэтому ею будет необходимо заняться в рамках третьего Плана. Тем не менее можно привести аргументы в пользу того, что такое планирование будет наиболее эффективным, если его также скоординировать с государственным планированием на местном и региональном уровнях. Один районный чиновник подчеркнул, что хотя «План содействия» внес значительный вклад в развитие КМНС, основной объем помощи КМНС в «развитии» до сих пор поступает от государства, и для того, чтобы повысить эффективность и взаимодополняемость государственных программ, инициативы в рамках «Плана содействия» необходимо координировать с государственными.

Как отметил один ключевой наблюдатель обоих Планов, ясно, что КМНС использовали прошедшее десятилетие для того, чтобы активизировать свое участие в реализации Плана, и ревниво охраняют право на принятие своих собственных решений, полученное ими в рамках второго «Плана содействия», о чем можно судить по практически всеобщему непринятию изменения в 2015 г. основополагающего принципа ФСР, при котором возможности ФСР были ограничены рассмотрением только проектов, одобренных его экспертной консультационной группой. Этот факт, а также отмечаемое при сравнении Планов значительное увеличение числа заявок на гранты, демонстрирует то, что один давний наблюдатель Плана описал следующим образом:

«Когда люди говорят, что КМНС просто невежественны, пассивны и не способны управлять своими собственными делами, мы можем увидеть, что это не соответствует действительности, и теперь мы можем указать на ту позитивную работу, которую мы проводим в рамках „Плана содействия“».

Одной группой людей, которые наиболее ясно заметили, как усилился их потенциал, стали те, кто работал в управляющих органах Плана, особенно в рамках ФСР и ППТЭД. Одним из новшеств второго «Плана содействия» по сравнению с первым стало ограничение членства как в Совете ФСР, так и в Комитете ППТЭД, с требованием включать в них только представителей КМНС, по одному от каждого из семи районов традиционного проживания КМНС. Это изменение оказалось очень успешным во всех отношениях, и не в последнюю очередь — с точки зрения вклада, внесенного им в развитие потенциала КМНС. Благодаря работе в этих органах представители КМНС:

- Узнали о государственных и бюрократических формальностях, в том числе касающихся финансирования;
- Расширили свое представление о многообразии видов деятельности и ситуаций коренных народов на Сахалине;
- Научились защищать свои районы и идеи перед коллегами, достигая при этом взаимного согласия (несмотря на то, что очевидной функцией представителей районов была справедливая оценка заявок вне зависимости от места проживания заявителя);
- Освоили правила программы, чтобы иметь возможность изменять их и брать на себя ответственность за них;
- Развили свои собственные идеи о том, что необходимо программам и Плану в целом;
- Наладили контакты с КМНС из других частей острова во время поездок для участия в мероприятиях, финансируемых Планом, и при посещении заседаний органов управления (расходы на последнее оплачивались компанией «Сахалин Энерджи» вне бюджета «Плана содействия» и в дополнение к нему).

В целом за период реализации второго «Плана содействия» участие этих членов Совета и Комитета в выполнении своих совместных обязанностей активизировалось, и многие члены рассказывали, как они впервые познакомились с бюрократическими правилами и руководящими документами, а затем стали хорошо разбираться в них. Кроме того, у них расширился кругозор благодаря взаимодействию с коллегами со всего Сахалина, и они получили стимул к тому, чтобы самим подавать заявки на гранты и участвовать в выполнении более широкого спектра функций в рамках «Плана содействия» (приводя с собой друзей и родственников), а также в делах сообщества КМНС. Некоторые создали общины, с тем чтобы расширить возможности своих семей для хозяйствования и обеспечения средств к существованию или чтобы упростить себе и другим процесс подачи заявок на гранты. Один член комитета предложил проект ФСР по развитию потенциала — обучать КМНС управлению снегоходом для получения прав на вождение, чтобы затем они могли обращаться за грантами на самообеспечение, используя ту же самую общину в качестве партнерской организации.

У комитетов также проявился ряд слабых сторон: например, представители не всегда были в курсе предложений, выдвинутых гражданами или организациями из их районов; не помогали другим представителям своих районов в процессе подачи заявок на гранты; ненадлежащим образом

отчитывались перед своими местными сообществами. При этом чаще всего отмечалась такая слабая сторона структуры комитета, как отсутствие ротации членов Комитета и Совета в одном или двух районах, что ограничивало масштаб развития потенциала и, как мы видели, приводило к несбалансированности уровня опыта в органах, которые, по утверждению некоторых, использовались ветеранами Совета и Комитета в своих интересах.

По мнению многих представителей местных (районных и сельских) администраций, второй «План содействия» способствовал в основном развитию потенциала родовых общин в сферах навыков бизнес-планирования, финансовой отчетности и бухгалтерского учета, а также знаний о документации, необходимой для подачи заявок на программы «Плана содействия». Чтобы участвовать в программах «Бизнес-планирование» и «Микрозаймы», заявителям было необходимо научиться делать обоснованные расчеты рентабельности своего проекта, планировать стабильное развитие своего хозяйства или общины, а также научиться управлять денежными потоками. По мнению местных администраций, потенциал родовых общин явно возрос, а некоторые из них стали успешными экономическими предприятиями.

Одним из показателей растущего потенциала КМНС на Сахалине может являться рост числа родовых общин КМНС. Как мы видели, с 2010 по 2015 г. число родовых общин КМНС увеличилось с 60 до 73 предприятий. По словам некоторых респондентов, новые предприятия КМНС начали участвовать в программах «Плана содействия», при этом многие из этих предприятий были созданы в период реализации второго «Плана содействия». Один руководитель родовой общины КМНС сказал, что «создание родового хозяйства дает вам возможность вести традиционный образ жизни при поддержке со стороны «Плана содействия». Не только я подаю заявки на поддержку через бизнес-планирование и микрокредитование, но некоторые люди каждый год также подают через мое предприятие заявки на самообеспечение, и многие из этих людей уже получили поддержку». По мнению респондентов, создание новых родовых хозяйств в последние годы во многом вызвано тем, что большее число представителей КМНС обучилось навыкам планирования бизнеса или приобрело некоторый опыт в рамках программ «Плана содействия». По словам одного респондента, в период реализации Первого «Плана содействия» она знакомилась с программами и в то время не знала, как подать заявку. Теперь она является руководителем родовой общины КМНС и помогает другим в подаче заявок на компонент «Самообеспечение» ППТЭД.

Как и ожидалось, по компоненту «Развитие потенциала» ФСР также финансировался ряд проектов, направленных на развитие потенциала, хотя многие потенциально успешные предложения были отклонены ввиду неудовлетворительного планирования или отсутствия четкой и устойчивой деятельности по развитию потенциала. Пожалуй, единственной инициативой с наибольшим потенциалом можно назвать «Школу молодого лидера», которая предлагалась почти каждый год в период действия данного Плана, но была одобрена только один раз в 2011 г.¹⁰ Некоторые из участников Школы перешли к работе в рамках «Плана содействия», а также других организаций/программ, связанных с сообществом или государством (например, консультативных советов КМНС при районных администрациях), тем самым реализовав потенциал полученных в

¹⁰ После подготовки настоящего отчета ФСР утвердил проект «Школа молодого лидера» на 2015 г.

Школе навыков. Программы, подобные этой, следует поддерживать и расширять в период третьего «Плана содействия», если удастся преодолеть организационные и кадровые сложности.

Те, кто в последние несколько лет занимался управлением в рамках второго «Плана содействия», говорят о тенденции роста числа заявок и повышения их качества. Однако некоторые общины не желают подавать заявки или выступать в качестве партнерских организаций, боясь сложностей с отчетностью, налоговых и других обязательств. Другим косвенным признаком роста потенциала КМНС является увеличение числа заявок в «План содействия». В целом, хотя количество заявок на компонент «Самообеспечение» оставалось стабильным, число успешных заявок на компонент «Бизнес-планирование» возросло с 7 заявок в 2011 и 2012 гг. до 9–11 заявок в 2013–2015 гг.

Появление новых лидеров из числа КМНС, которые начали активно участвовать в реализации «Плана содействия» или создали экономические предприятия КМНС, свидетельствует о росте потенциала КМНС. Тем не менее для многих родовых общин составление заявок на программы «Плана содействия» и представление отчетности по тем грантам, в рамках которых они выступали как партнерские организации, остается сложной задачей. Представитель администрации одного из районов рассказал ГПФО, что «налоговая отчетность усложнилась, и по этой причине родовые общины КМНС не заинтересованы в том, чтобы быть партнерскими организациями. Необходимо проводить семинары по подготовке бизнес-планов и налоговой отчетности для руководителей родовых общин, чтобы повысить уровень их финансовой и правовой осведомленности. В настоящее время родовые общины часто штрафуют за несвоевременную финансовую отчетность».

Однако некоторые респонденты утверждают, что в наибольшей степени «План содействия» стимулировал развитие потенциала глав родовых общин КМНС, структурных единиц КМНС и руководства КМНС; эти респонденты отметили недостаточный уровень знаний и навыков среди заявителей, не являющихся главами родовых хозяйств или других организаций КМНС. Дальнейшую работу следует сконцентрировать вокруг развития потенциала и развития навыков всех представителей КМНС, желающих научиться составлять заявки, участвовать в грантовых проектах, получить права на вождение моторной лодки или снегохода, а также обучиться традиционной экономической деятельности. Поэтому ГПФО считает, что и членам комитетов, и членам сообществ необходим гораздо больший объем обучения, чтобы помочь им с заявками на гранты и займы. По сравнению с этим, казалось бы, более острыми являются потребности конкурсов в сфере охраны здоровья, образования или культуры, таких как «Связь времен», однако сам Совет ФСР зачастую не уделял данному субкомпоненту должного внимания. Поэтому в последнем разделе настоящего Отчета рекомендуется сделать больший упор на эту стратегическую потребность населения.

2.3. Задача 3. Оказывалась ли КМНС помощь в подготовке к возможному созданию независимого фонда развития коренных малочисленных народов?

Одна из стратегических целей Второго «Плана содействия» заключалась в проведении первоначальной подготовки к возможному созданию фонда развития КМНС Сахалинской области с независимым управлением. В рамках второго «Плана содействия» представители КМНС приобрели определенные навыки, потенциально важные и полезные для управления таким фондом в будущем. К таким навыкам относится опыт принятия решений, полученный в рамках программ социального развития и ППТЭД «Плана содействия». Данный опыт можно рассматривать как значимый компонент для развития потенциала по независимому управлению финансовым фондом в будущем, и респонденты выражали энтузиазм в отношении идеи возможного создания такого фонда.

Однако, по мнению некоторых представителей КМНС, в настоящее время на Сахалине отсутствуют условия для создания такого фонда. В частности, недостаточен уровень самоорганизации КМНС. Явно не хватает знаний и навыков, необходимых для управления финансами, представления налоговой отчетности и управления денежными потоками. Также некоторые респонденты говорили, что из-за внутренних разногласий и распрей сейчас невозможно достичь такой цели, а другие заявляли, что КМНС слишком легко поддаются манипулированию и не обладают необходимым набором навыков, чтобы самостоятельно управлять таким фондом. Некоторые также видели опасность в преждевременном создании такого фонда без надлежащей подготовки. Один респондент, имеющий опыт работы в структуре управления «Планом содействия», отметил, что у КМНС отсутствуют специалисты, способные управлять таким фондом: нет или недостаточно финансистов, бухгалтеров и юристов. Многие респонденты подчеркивали, что для управления таким фондом необходимо создать авторитетный орган КМНС, способный объединить все группы КМНС острова и пользоваться их доверием.

Тем не менее некоторые респонденты более оптимистично отнеслись к возможности создания этого фонда, указывая, с рядом обоснований, на ценный опыт, приобретенный членами сообщества во время работы в управляющих органах «Плана содействия», а также при создании общин и других местных организаций. С этой точки зрения общая оценка может быть следующей: данная задача была частично решена — проведена определенная работа по продвижению КМНС в направлении создания потенциала для учреждения такого фонда, но до достижения этой цели еще предстоит пройти немалый путь. В разделе 4 настоящего отчета данный вопрос будет затронут с позиции вышеуказанной необходимости вновь сделать акцент на обучении.

2.4. Задача 4. Помог ли План в предотвращении или снижении потенциального негативного экологического воздействия проекта «Сахалин-2»?

Хотя озабоченность относительно потенциального негативного экологического воздействия являлась предметом повышенного интереса в период до начала работы первого «Плана содействия» и в ходе его реализации, эта озабоченность значительно снизилась к моменту реализации второго «Плана содействия». Эту озабоченность уменьшили полугодовые отчеты, представляемые компанией «Сахалин Энерджи» в Правление. Отсутствие крупных аварий с экологическими последствиями также способствовало практически полному исчезновению экологических вопросов в рамках мероприятий, связанных с «Планом содействия», и

озабоченности населения. Напротив, ГПФО слышала от многих респондентов, не имеющих отношения к Компании, что по сравнению со всеми остальными работающими на Сахалине нефте- и газодобывающими компаниями «Сахалин Энерджи», возможно, показывает лучшие результаты в снижении негативного воздействия на окружающую среду (в то время как другие компании могут даже игнорировать подтвержденные разливы).

Что касается роли «Плана содействия» как инструмента для предотвращения и снижения какого-либо негативного воздействия проекта «Сахалин-2», следует отметить, что подготовленная Компанией Матрица мер по снижению воздействия оказалась полезным средством для информирования населения о воздействии проекта «Сахалин-2» на окружающую среду. В то же время у «Плана содействия» отсутствуют какие-либо реальные возможности влиять на экологическое воздействие Проекта, поэтому сложно оценить успешность одного лишь «Плана содействия» в решении этой задачи.

По словам респондентов, в период реализации второго «Плана содействия» подавляющее большинство КМНС не наблюдало каких-либо экологических инцидентов, связанных с реализацией проекта «Сахалин-2», и поэтому не принимало участия в каких-либо мерах по снижению воздействия, предпринимаемых в рамках «Плана содействия», и не наблюдало таких мер. В случае возникновения какой-либо чрезвычайной ситуации или негативного воздействия в связи с реализацией проекта «Сахалин-2» население, как правило, обращается в местные администрации или непосредственно в «Сахалин Энерджи», вместо того чтобы привлекать к этому управляющие органы «Плана содействия». Следовательно, данная задача почти утратила актуальность при реализации второго «Плана содействия».

2.5. Каковы точки зрения партнеров относительно того, решил ли План свои задачи?

2.5.1. Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (РСУП)

Оценивая реализацию целей второго «Плана содействия», представители РСУП подчеркивали вклад Плана в повышение уровня жизни и развитие источников существования КМНС, в развитие потенциала КМНС, в сохранение и развитие культур коренных народов. Также была отмечена роль второго «Плана содействия» в раскрытии информации о воздействии проекта «Сахалин-2» на окружающую среду. В то же время члены РСУП указывали, что задача подготовки к созданию фонда КМНС решается менее успешно, по крайней мере по сравнению с другими задачами. Также РСУП озабочен ростом конкуренции между различными группами, районами и сообществами КМНС, особенно в связи с распределением финансовых средств «Плана содействия». Зачастую такая конкуренция служит основой для слухов и необоснованных обвинений.

В целом РСУП считает ФСР более эффективным в решении задачи Плана по повышению уровня жизни и развитию источников существования КМНС по сравнению с ППТЭД. ФСР был особенно эффективен в стимулировании культурного возрождения и поддержке будущих поколений

руководителей из числа коренного населения посредством таких инициатив, как «Школа молодого лидера». Образовательную поддержку, которую ФСР оказал студентам, также сочли весьма ценной, даже признавая при этом, что по окончании учебы слишком много студентов из числа КМНС покидают остров. Кроме того, РСУП считает, что второй «План содействия» действительно повысил потенциал КМНС.

2.5.2. Правительство Сахалинской области (ПСО)

ПСО полагает, что второй «План содействия» в целом успешно справился с решением своих задач и помог повысить качество жизни КМНС. Правительство поддержало инициативу по расширению участия КМНС в управлении Планом и с удовлетворением отмечает, что это действительно произошло. Люди стали более подкованными в заполнении заявок на гранты и теперь лучше понимают, как планировать рост бизнеса. Кроме того, были возрождены праздники и культурные традиции, и сейчас между районами появилось больше связей – в первую очередь благодаря деятельности в рамках второго «Плана содействия». Также второй «План содействия» объединил людей, позволив КМНС, проживающим по всему острову, налаживать контакты с другими. К тому же ПСО высоко ценит образовательные и медицинские льготы, а также свое успешное сотрудничество с «Планом содействия» по этим вопросам.

ПСО также считает, что родовые хозяйства получили выгоду от программ ППТЭД благодаря предоставлению технического оборудования, особо отмечая, что такая поддержка благотворным и эффективным образом дополняет поддержку общин со стороны ПСО. Особенно хорошо сработали гранты на самообеспечение, в то время как по компоненту «Бизнес-планирование» не был достигнут аналогичный уровень успешности. Успешной программой оказались «Микрозаймы», хотя оно было скомпрометировано недостаточной отчетностью со стороны партнера программы, фонда «Батани». Также представители ПСО отмечали значимое влияние, которое оказал «План содействия» на развитие потенциала КМНС, и его позитивное воздействие на социально-экономические условия некоторых групп, семей и родовых хозяйств КМНС. По словам некоторых представителей правительства, «План содействия» был направлен на развитие у КМНС самостоятельности в принятии решений, связанных с управлением «Планом содействия».

Представители ПСО отмечали, что межличностные разногласия подорвали возможности второго «Плана содействия» по решению своих задач, особенно в последний год или два. Тем не менее представители ПСО отметили равенство трех партнеров «Плана содействия» и отвергли необоснованные, по их мнению, обвинения в чрезмерном влиянии ПСО на решения управляющих органов «Плана содействия».

2.5.3. «Сахалин Энерджи».

Представители Компании отмечали значимый вклад второго «Плана содействия» в повышение уровня жизни и развитие источников существования КМНС, в улучшение охраны здоровья КМНС, а также его положительное воздействие на сохранение и развитие традиционной культуры и языков КМНС и на развитие потенциала КМНС. Представители «Сахалин Энерджи» говорили о заметном росте общественной активности среди КМНС и появлении новых лидеров из числа КМНС,

способных решать острые проблемы жизни КМНС. В то же время Компания отметила отдельные аспекты соперничества между КМНС, возникшие в результате конкуренции за распределение средств «Плана содействия».

«Сахалин Энерджи» рассматривает «План содействия» как одну из успешных партнерских программ Компании. Она гордится тем, что компания является первопроходцем, будучи уникальной в том, что оказывает конкретную поддержку экономическому развитию и социальным программам, а также вовлекает в деятельность Плана все общины коренных народов, даже если они находятся на территориях, не затронутых проектом «Сахалин-2». Компания поддерживает цель второго «Плана содействия» по развитию потенциала коренных малочисленных народов Сахалина, а особенно их молодых представителей. Она считает ограничение состава Совета ФСР и Комитета ППТЭД исключительно представителями КМНС очень успешным нововведением, укрепившим потенциал КМНС для саморазвития. Обучающие программы (некоторые из них входят в План, а другие финансируются Компанией отдельно) повысили потенциал коренных народов благодаря привлечению известных экспертов к работе с КМНС.

Поэтому Компания убеждена в том, что План внес значительный вклад в повышение уровня жизни и развитие источников существования КМНС, но при этом сожалеет, что в последние два года наблюдалось некоторое ухудшение эффективности взаимодействия между тремя партнерами, и связывает резкое увеличение числа жалоб за эти два года с конкуренцией, отмечаемой в сообществе КМНС. Тем не менее, Компания подчеркивает положительные изменения и указывает на улучшение связей между Компанией и общинами КМНС, а также на эффективный механизм рассмотрения жалоб и широкое одобрение Плана на общероссийском и международном уровнях. Существенное и очевидное положительное воздействие на КМНС оказали образовательные программы, при этом программы ППТЭД также принесли большую пользу как отдельным представителям КМНС, так и общинам.

Что касается остальных задач Плана, то, как считает «Сахалин Энерджи», второй «План содействия» представлял собой шаг на пути к созданию независимого фонда развития КМНС, но необходима дополнительная подготовка. В отношении экологических рисков, которые может представлять для КМНС проект «Сахалин-2», Компания полагает, что она продемонстрировала полную прозрачность и доброжелательность при предоставлении КМНС информации по всем без исключения экологическим проблемам.

2.6. Социологическое исследование среди сообщества КМНС¹¹: как КМНС оценивают второй «План содействия»?

Большинство (более 80%) КМНС в той или иной степени информированы о «Плане содействия» и знают о его программах, компонентах и направлениях деятельности. Население КМНС по большей

¹¹ Основано на исследовании, проведенном кафедрой социологии Сахалинского государственного университета, «Отчет о результатах социологического исследования в рамках итоговой оценки Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (2011–2015 гг.)».

части позитивно оценивает ход реализации второго «Плана содействия». При этом зачастую население не может отличить «План содействия» от государственных программ поддержки коренных народов.

Часто «План содействия» рассматривается как основная программа по предоставлению финансовой помощи КМНС. Население признает вклад «Плана содействия» в развитие источников существования КМНС через предоставление льгот в рамках проекта «Сахалин-2». Также КМНС признают роль «Плана содействия» в развитии необходимых навыков и опыта для реализации социально-экономических и культурных проектов в интересах КМНС.

КМНС не склонны рассматривать «План содействия» как инструмент для предотвращения и снижения негативного экологического воздействия проекта «Сахалин-2». В период реализации Второго «Плана содействия» большинство КМНС не наблюдали каких-либо экологических инцидентов, связанных с реализацией проекта «Сахалин-2».

Большинство КМНС (51,72%) считает, что недостаточно вовлечены в реализацию «Плана содействия». Население КМНС полагает, что благополучателями «Плана содействия» являются организации коренных народов (ОКН) и структурные единицы коренных народов, а также граждане из числа КМНС, участвующие в традиционной экономической и культурной деятельности. В то же время представители КМНС, которым известно о «Плане содействия», отмечали его позитивный вклад в разработку культурных и образовательных проектов, с благодарностью говорили о повышении качества жизни коренных жителей Сахалина.

Представители КМНС, участвующие в программах «Плана содействия», в основном являются членами родовых общин или других организаций КМНС. Это дает основание полагать, что «План содействия» вносит вклад в самоорганизацию и активизацию общественной жизни коренных народов на острове Сахалин. Также КМНС признают позитивное влияние «Плана содействия» на развитие потенциала КМНС, особенно в части приобретения навыков и знаний, необходимых для участия в традиционной экономической и культурной деятельности, которые, по мнению КМНС, являются важными аспектами программ «Плана содействия».

Население КМНС заинтересовано в дальнейшем развитии программ и мероприятий, направленных на поддержку коренных малочисленных народов, и считает необходимым продолжать программы по поддержке КМНС в рамках третьего «Плана содействия».

3. Управление: насколько успешно был реализован План?

3.1. Структура управления

Структура управления вторым «Планом содействия» разделена на три уровня:

- Сам План, в котором устанавливается базовая структура его компонентов и определяются все управляющие органы; данный План был принят на основе свободного, предварительного и осознанного согласия всех собравшихся представителей КМНС в декабре 2010 г.
- Положения, принятые каждым управляющим органом в начале 2011 г. и действующие в течение всего 5-летнего срока реализации Плана; этот документ составляет основные положения о реализации Плана.
- Ежегодная «Концепция», принимаемая как Советом ФСР, так и Комитетом ППТЭД в начале каждого календарного года; Концепция уточняет Техническое задание в части годового распределения бюджетных средств по субкомпонентам и устанавливает сроки ежегодной подачи заявок на гранты.

В период реализации первого «Плана содействия» особых перемен в этих трех уровнях не происходило, изменения Концепций были несущественными и не выходили за пределы корректировки размера средств, выделяемых на компоненты и программы, и установления плановых показателей. Однако в период второго «Плана содействия» эти Концепции из года в год пересматривались в большем объеме, в связи с чем возник ряд проблем.

- С частыми изменениями Концепций усиливалась путаница относительно того, каковы правила грантовых программ или даже какие программы действуют.
- Многие из тех, кто участвовал в управлении Планом, путались в различающихся функциях Положения и Концепции, особенно в части того, что в них говорится. Многие неточно цитируют их и не уверены, какой документ имеет приоритет в различных ситуациях.
- Становилось все менее ясно, каким должен быть протокол, если Концепция противоречит Положению о том или ином управляющем органе. Примером служит решение, принятое ФСР в 2015 г. (а годом ранее – ППТЭД), не рассматривать заявки на гранты, отвергнутые Экспертной группой. Возникает вопрос о том, какой орган выносит решение по данной ситуации, – координатор, Исполнительный комитет или Правление.

Несмотря на эти проблемы, задачи и содержание «Плана содействия» большинство респондентов в целом считает достаточно ясными, и они не вызывают какого-либо сопротивления. В то же время существуют различные интерпретации отдельных положений и нормативных документов, таких как положения и концепции ФСР и ППТЭД.

Следует отметить, что некоторые респонденты предлагали более частую ротацию членов Комитета ППТЭД и Совета ФСР, утверждая, что это позволит большему числу представителей КМНС всех районов приобрести опыт управления «Планом содействия». Другие респонденты, однако, выступали против, утверждая, что частая ротация нежелательна, а действующий срок полномочий

управляющих органов «Плана содействия» должен остаться неизменным, что позволит их членам приобрести достаточный опыт.

Респонденты из числа КМНС также одобрили правило второго «Плана содействия» о включении в Комитет ППТЭД и Совет ФСР только представителей КМНС. По словам членов Комитета и Совета «Плана содействия», они лично участвуют в реализации «Плана содействия», несут ответственность за принятие решений и осознают, что были выбраны для того, чтобы представлять интересы своих районов. Они также говорят, что участие в управляющих органах «Плана содействия» дает им опыт в таких важных областях, как принятие решений, в том числе на основе консенсуса, и командная работа.

3.2. Оценка положений второго «Плана содействия»

Нормативные документы управляющих органов «Плана содействия» редко получают негативные отзывы со стороны респондентов. В целом представители трех партнеров в управляющих органах, наоборот, отмечают опыт процедурной работы, который им дают существующие нормы, а также четкое нормативное разделение обязанностей и подробный порядок проведения различных мероприятий «Плана содействия». Например, респонденты считают справедливыми положения нормативных документов, направленные на предотвращение конфликта интересов в комитетах ППТЭД и ФСР. По словам респондентов, то, что члены Комитета ППТЭД или Совета ФСР не могут голосовать по заявкам, которые подали они сами, является эффективной мерой.

Одно соображение при оценке успешности реализации Плана заключается в том, придерживались ли установленные правила замысла или «духа» самого Плана. В целом, по мнению ГПФО, большинство правил и процедур действительно придерживались замысла как Плана, так и его положений. Например, требования Плана, касающиеся заявок на гранты и займы, учитывали ограниченную осведомленность большинства потенциальных благополучателей из числа КМНС о бюрократических процедурах. Они также учитывают тот факт, что большинство потенциальных благополучателей из числа КМНС тесно связаны со многими людьми из своей общины родственными и дружескими узами, поэтому обычно строгие руководящие принципы в отношении конфликта интересов пришлось немного смягчить, чтобы учесть такие социальные реалии.

Однако было несколько случаев, когда правила, положения и процедуры, которых придерживается План, возможно, расходились с принципами самого Плана. К ним относятся следующие:

- Равные возможности. Члены комитета (либо их община/организация, родственники или друзья) получают определенные преимущества в процессе подачи заявок на гранты. Хотя в правилах указано, что члены Совета ФСР и Комитета ППТЭД не могут голосовать по заявкам на свои собственные проекты, тот факт, что они могут участвовать в обсуждении конкурирующих заявок, а также своих собственных (и иногда присутствовать во время голосования других членов), подразумевает явное преимущество над теми, у кого таких

связей нет. То же можно сказать и о членах Экспертной группы, которые голосуют или присутствуют на обсуждениях, касающихся заявок от их собственных организаций (от РСУП или ПСО), так как они почти неизбежно окажут поддержку предложениям своих коллег.

- Прозрачность. Специальные меры, действующие в фонде «Батани» для реализации им программы «Микрокредитование», – с иным порядком подчиненности и отчетности, чем в других партнерских организациях, – привели к неоднократным призывам о повышении прозрачности его деятельности.
- Мажоритарное правило. Очевидно, Положение об управляющих органах позволяет решать вопрос меньшинством голосов, если основная масса людей воздержалась от голосования по нему. Некоторые респонденты считают, что возможность меньшинства принимать окончательное решение при одобрении проектов противоречит мажоритарному принципу.

3.3. Соблюдение правил

Еще один вопрос, который изучала ГПФО, касался того, в какой степени соблюдаются правила Плана. В целом ГПФО впечатлила глубокая приверженность и Правления, и Исполнительного комитета идее строгого соблюдения правил (Положения и Концепции), несмотря на споры между ними о смысле правил. Было установлено, что управляющие органы и координатор также строго соблюдают правила.

Однако встречались и случаи слабого контроля за выполнением правил. Например:

- Как представляется, по некоторым категориям грантов отсутствует последовательный и надежный механизм контроля над соблюдением правила о запрете на повторное предоставление заявки на приобретение одного и того же оборудования в рамках ППТЭД в течение пяти лет. Вместо этого, по-видимому, практикуется расчет на то, что это правило будут помнить и брать на себя ответственность за его применение Экспертные группы, члены Комитета/Совета или координатор, в зависимости от ситуации.
- Аналогичным образом не было последовательного и надежного механизма или процесса, который обеспечил бы раскрытие членами Совета ФСР и Комитета ППТЭД своих связей с заявителями в ходе заседаний, как этого требуют правила.
- Правила, касающиеся успешных закупок оборудования и его использования для целей, указанных в заявке, содержат очень мало положений о его использовании после приобретения. По имеющимся сведениям, отсутствие соответствующих процедур внутреннего мониторинга таких закупок привел к определенным злоупотреблениям.

Также ставились вопросы о предвзятости, предположительно проявляемой при контроле за соблюдением правил. И хотя ГПФО не могла самостоятельно подтвердить достоверность данных заявлений, некоторые респонденты утверждали следующее:

- Родственные связи координатора с другими людьми приводили к тому, что они непоследовательно применяли правила. Так, например, сообщалось, что требования по

отчетности строго применялись по отношению к одним проектам, а другие, по-видимому, получали послабление в части таких требований.

- Некоторым заявителям неправомерно предоставлялась возможность вносить поправки в свои заявки после истечения официального срока подачи заявок. Однако, по словам других респондентов, такое отступление от правил могло быть оправдано, если заявка была высокого качества и содержала лишь небольшие формальные или технические ошибки. В таких случаях, утверждают они, предоставление дополнительного времени на исправление заявки следует считать допустимым, даже если при этом нарушаются определенные положения официального процесса подачи заявок.

Кроме того, в некоторых случаях усматривалось отсутствие прозрачности, например:

- В группе людей, выступающей в качестве членов «Кредитного совета» по Программе микрозаймов, не проводилось последовательного обновления, ее не просили рассматривать все заявки, и среди соответствующих органов не распространялись протоколы заседаний Совета, документирующие его решения.
- Экспертным группам, консультирующим как Совет ФСР, так и Комитет ППТЭД, не сообщалось напрямую о результатах рассмотрения Советом и Комитетом рекомендаций групп. Члены обеих экспертных групп попросили, чтобы в будущем Совет и Комитет предоставляли более развернутые отзывы об их работе.

Еще один ключевой вопрос, который ранее упоминался в настоящем Отчете, – это утверждения о неуместном вмешательстве в процесс предоставления грантов и другую деятельность со стороны правительства Сахалинской области или «Сахалин Энерджи». Один из аргументов, выдвигаемых респондентами, заключался в том, что представители ПСО и Компании давно работают в управляющих органах «Плана содействия» и поэтому обладают значительным управленческим опытом, а также, зачастую участвуют во всех заседаниях управляющих органов «Плана содействия». В отличие от них, не у всех представителей КМНС в управляющих органах «Плана содействия» есть опыт, знания или возможность посещать все заседания управляющих органов. Сторонники данной точки зрения утверждают, что доминирование представителей ПСО или Компании в управляющих органах «Плана содействия» (или даже лишь их посещение или «наблюдение» за этими органами) способствует притеснению голоса коренных народов. Данные представители, действительно, продолжают участвовать в работе управляющих органов несмотря на то, что только представители КМНС в Совете ФСР и Комитете ППТЭД имеют право голоса.

Респонденты, делавшие такие заявления, а также те, кто считал, что ни один партнер не оказывает неподобающего влияния на процесс, достаточно настойчиво отстаивали свои точки зрения. ГПФО считает, что в обеих точках зрения, возможно, есть некоторая доля правды, так как и ПСО, и «Сахалин Энерджи» – это авторитетные партнеры-участники Плана, чьи взгляды сильно влияют на многих членов Совета и Комитета, обращающих особое внимание на обозначенные ими предпочтения среди заявок на гранты. Этот вопрос следует внимательно рассмотреть в третьем Плане.

По словам некоторых респондентов, еще один случай несоблюдения правил – или, по крайней мере, противоречия между Положением и Концепциями – касался предполагаемых чрезмерных полномочий Экспертных групп, консультирующих Совет ФСР и Комитет ППТЭД, в последние один–два года. Критики утверждали, что Экспертные группы фактически стали органом, принимающим окончательное решение по заявкам, подаваемым в Совет и Комитет. Респонденты считают, что данная ситуация вызвана толкованием положений новой Концепции (2014 г. для ППТЭД и 2015 г. для ФСР), предусматривающих, что Совет и Комитет не должны рассматривать заявки, которые Экспертные группы: 1) советовали не удовлетворять или 2) рекомендовали изменить, но заявители этого не сделали. Несколько респондентов высказали мнение о том, что такая ситуация нарушает принцип самостоятельности коренных малочисленных народов в принятии решений, поскольку Совет ФСР и Комитет ППТЭД состоят исключительно из КМНС, тогда как Экспертные группы не обладают соответствующим данному принципу легитимным статусом. Респонденты полагают, что решения Совета ФСР и Комитета ППТЭД должны приниматься независимо от рекомендаций Экспертных групп. Наоборот, им следует рассматривать все заявки по существу, учитывая при этом мнение Экспертных групп в качестве рекомендации, а не приказа или директивы.

3.4. Точки зрения партнеров на реализацию Плана

3.4.1. Состояние трехстороннего сотрудничества

Представители всех трех партнеров согласны, что в период реализации второго «Плана содействия» базовая структура трехстороннего сотрудничества осталась неизменной, взаимодействие осуществлялось в необходимом объеме. Однако они также согласны, что за последний год или больше отношения между партнерами ухудшились. Критические замечания, которые у них имеются друг к другу, ранее затрагивались в настоящем Отчете; при этом ставится под вопрос приверженность «Сахалин Энерджи» совместному продвижению и реализации Плана. Кроме того, и ПСО, и Компанию критикуют за неправомерное влияние на функционирование Плана.

По словам представителей РСУП, у трехстороннего сотрудничества позитивная динамика, а роль КМНС возрастает по мере накопления опыта и появления новых лидеров коренного населения. Кроме того, представители РСУП отмечали свою убежденность в том, что «Сахалин Энерджи» не всегда учитывает мнение представителей РСУП в управляющих органах «Плана содействия» и иногда пытается использовать авторитет представителей Компании в управляющих органах, чтобы оказывать давление на других членов управляющих органов «Плана содействия» и влиять на их решения.

Со своей стороны, «Сахалин Энерджи» видит роль Компании в полной поддержке Плана и приверженности работе с представителями РСУП и ПСО, отмечая, что она предоставляет офисные помещения для заседаний, офисную поддержку реализации Плана, а также средства на заработную плату и расходы координатора. Кроме того, Компания подчеркивала, что финансирует транспортировку и проживание членов Совета и Комитета на заседания управляющих органов, а также продвигает План на национальном и международном уровнях. Позиция Правительства

заключается в том, что оно также с энтузиазмом участвует в совместном управлении и продвижении Плана и что оно особенно ценит возможность тесно работать с представителями остальных партнеров по Плану. Планы Правительства, как правило, представляют собой многолетние программы, которые лишены гибкости «Плана содействия»; поэтому, когда возникает потребность, ПСО (и муниципальные администрации) высоко ценят возможность сотрудничать как с РСУП, так и с «Сахалин Энерджи» в рамках «Плана содействия», чтобы своевременно реализовывать возможности для развития КМНС.

Один проект, поддерживаемый компонентом «Развитие потенциала»¹² ФСР, демонстрирует такое позитивное сотрудничество. Это был проект «Питул» (с нивхского — «обновление природы»), нацеленный на восстановление традиционной нивхской церемонии ежегодного обновления, возродить которую настоятельно призывал знаменитый нивхский писатель и общественный лидер Владимир Михайлович Санги два десятилетия назад. Министерство культуры, в рамках деятельности своего «Сахалинского областного центра народного творчества», поддержало это начинание, получившее гранты «Плана содействия» в 2013 и 2015 гг. Этот проект, предусматривающий софинансирование инициативы с использованием государственных средств и тесную работу с местными КМНС, является хорошим примером сотрудничества трех партнеров, которое поощряется вторым «Планом содействия».

3.4.2. Точки зрения партнеров о координаторе Плана

Также три партнера отвечают за контроль над координатором «Плана содействия», и эта общая ответственность оказалась предметом спора в течение последнего года или около того в реализации второго «Плана содействия». Координатор была выбрана тремя партнерами до запуска второго «Плана содействия» в 2011 г., но была нанята компанией «Сахалин Энерджи» через стороннее бюро по трудоустройству. Возник вопрос о том, кому подчиняется координатор, кто отвечает за оценку эффективности его работы и соответствует ли данная ситуация Трудовому кодексу страны. В самом Плане (раздел 4.4) указано, что координатор будет осуществлять «руководство реализацией Плана при непосредственной поддержке и участии РСУП и ПСО и в особенности группы по работе с коренными народами «Сахалин Энерджи». В разделе 4.6.1 указывается, специалист «Сахалин Энерджи» по связям с населением из числа КМНС (СН) будет подчиняться руководителю группы по работе с КМНС «Сахалин Энерджи», и что эта команда входит в управление по связям с общественностью Компании. Однако в том же разделе указано, что руководитель группы Компании по работе с коренными малочисленными народами будет «управлять реализацией Второго «Плана содействия» от имени «Сахалин Энерджи». Означает ли это, что Координатор подчиняется Компании или что каждый партнер может назначить кого-нибудь для «управления» Планом? Будет ли оправданной такая структура? Другими словами, сами формулировки Плана несколько двусмысленны в части индивидуальной подчиненности и полномочий по управлению Планом. Проблему такой двусмысленности необходимо решить в третьем Плане, приведя более четкие указания, способные обеспечить, чтобы координатор представлял интересы всех трех партнеров.

¹² Включение этого проекта в компонент «Развитие потенциала» было оправдано имеющимся у проекта потенциалом по стимулированию этнотуризма, подобно успеху другого такого гранта в 2014 г.

Однако полученные ГПФО комментарии о роли координатора «Плана содействия» в целом продемонстрировали понимание общественностью и управляющими органами «Плана содействия» функций координатора как представителя трех партнеров. Способность координатора придерживаться этой принципиальной позиции рассматривается респондентами как важное условие эффективного вклада координатора в достижение целей и решение задач «Плана содействия». Как отмечает сама координатор, это требование она полностью выполняет. Компания согласна с этой точкой зрения, придерживаясь мнения, что координатор в полной мере участвует во взаимодействии между всеми тремя партнерами и общинами КМНС, и это обеспечивает объективность координатора и ее способность представлять интересы всех трех сторон. Однако некоторые респонденты из числа КМНС считают, что координатор слишком тесно связана с «Сахалин Энерджи», подчеркивая расположение офиса координатора на территории Компании (а также наличие у нее электронной почты Компании) и заключенный ею контракт с субподрядчиком «Сахалин Энерджи».

4. Рекомендации по подготовке третьего «Плана содействия»

4.1. Подготовка третьего «Плана содействия»: Положения и Документы с изложением концепции

Чтобы улучшить интеграцию и согласование противоречивых Положений и Документов с изложением концепции РГ третьего «Плана содействия», необходимо рассмотреть вопрос о подготовке к реализации положений по всему Плану, с тем, чтобы заменить или дополнить положения, принятые Советом ФСР и Комитетом ППТЭД. Эти положения могли бы стандартизировать следующие позиции:

- Приемлемость или неприемлемость заочного голосования (посредством письменного документа, по электронной почте и (или) телефону) и дистанционного присутствия на собраниях (посредством прямой телефонной линии);
- Проведение различий между содержанием Положений и Документов с изложением концепции, с тем чтобы прояснить соответственные сферы полномочий, определить, какие из них имеют превосходство, и установить порядок устранения противоречий между ними;
- Прояснение вопроса о том, должен ли запрет на участие в Плане, предусмотренный для организаций или частных лиц, не выполняющих требования по отчетности или виновных в каких-либо других нарушениях правил, применяться ко всей организации или ограничиваться лишь лицом, не выполняющим требования.

4.2. Цели Плана

На период реализации третьего «Плана содействия» ГОЗП рекомендует внести в задачи «Плана содействия» следующие изменения:

- Цель 1. Вклад в улучшение качества жизни КМНС

Эту цель следует переработать, чтобы она лучше объединяла в себе понятия устойчивости и «развития», как это определено самими коренными малочисленными народами Сахалина, с помощью прямого перевода Плана от простого распределения выгод к более стратегическому использованию ресурсов.

- Цель 2. Развитие потенциала КМНС для участия в управлении «Планом содействия» и аналогичными программами.

На этой цели следует вновь сделать особый акцент, дополнительно детализировав ее, чтобы включить в нее ключевые навыки, такие как ведение бухгалтерского учета, написание отчетов и руководство (а также «развитие потенциала», определенное для задач третьего «Плана содействия»). В каждом компоненте Плана должно в качестве цели рассматриваться развитие потенциала на коллективном и индивидуальном уровне. Более того, каждый последующий «План

содействия» должен строиться на основе опыта предшествующего Плана с целью укрепления потенциала КМНС.

- Цель 3. Содействие КМНС в подготовке к созданию независимого фонда развития КМНС

По-видимому, эту задачу можно связать с целью 2, т.е. развитие потенциала с упором на развитие у КМНС навыков по управлению не только «Планом содействия», но и независимым фондом развития КМНС, который в будущем, вероятно, сможет заменить собой «План содействия».

- Цель 4. Предупреждение (снижение) потенциальных негативных последствий, вызванных эксплуатацией объектов проекта «Сахалин-2»

В значительной степени эта цель — наследие первого «Плана содействия». ГПФО установила, что эту цель невозможно полностью достигнуть лишь посредством «Плана содействия», так как у Плана отсутствуют соответствующие технические, финансовые и организационные возможности для управления экологическим воздействием проекта. В то же время, в рамках проекта «Сахалин-2» была создана специальная инфраструктура для предотвращения и снижения негативного экологического воздействия Проекта. Эту инфраструктуру, а также взаимодействие между «Сахалин Энерджи» и российскими государственными органами власти и ведомствами можно рассматривать в качестве реального и эффективного механизма по предотвращению и минимизации негативного экологического воздействия проекта «Сахалин-2» на традиционные территории КМНС. С другой стороны, накопленный в ходе реализации «Плана содействия» опыт показал, что раскрытие КМНС информации о воздействии проекта «Сахалин-2» оказало во многом положительное влияние. Поэтому ГПФО рекомендует изменить цель 4, чтобы она предусматривала «своевременное, объективное и полное предоставление сообществу коренных малочисленных народов Сахалина информации о существующем и (или) потенциальном воздействии проекта «Сахалин-2» на окружающую среду и о мерах, предпринимаемых для предотвращения и (или) минимизации любого возможного негативного воздействия».

4.3. Программы Плана

ГПФО рекомендует, чтобы реализация обеих программ второго «Плана содействия» — Фонда социального развития и Программы поддержки традиционной экономической деятельности — продолжилась в рамках третьего «Плана содействия» с добавлением новой, третьей программы по развитию потенциала (см. раздел 4.3.2).

Кроме того, Группа рекомендует следующее:

- У каждой программы или компонента должна быть своя собственная цель. Например, некоторые предлагали, чтобы образовательный компонент ФСР отдавал приоритет учащимся или преподавателям коренных языков или культур или чтобы компонент «Бизнес-план» был заменен на конкурс, связанный с ежегодной темой, например этнотуризм. В качестве альтернативы третий «План содействия» мог бы установить

предпочтения в отношении присуждения грантов ФСР и ППТЭД по проектам с ограниченным количеством тем в процессе реализации Плана. Эти изменения позволили бы усилить целевую направленность компонентов «Плана содействия» для реализации задач Плана.

- Между Партнерами и Рабочей группой должно быть проведено обсуждение, касающееся надлежащего баланса между двумя моральными принципами, лежащими в основе различных компонентов и субкомпонентов Плана. В процессе обсуждений со сторонниками и оппонентами Плана ГПФО выделила два принципа, которые неосознанно руководили Планом и формировали мнения и критерии оценки его эффективности. Вот эти два альтернативных принципа, конкурирующих между собой:
 - *Принцип равноправия*, который делает основной упор на как можно более равномерное распределение средств среди максимального числа людей и лежит в основе подхода Первого и Второго «Планов содействия» к субкомпонентам здоровья, микрокредитования и некоторым образовательным субкомпонентам. Этим принципом объясняется тенденция к оказанию содействия проектам более низкого качества, которые приносят пользу многим людям, в ущерб более высококачественным проектам, затрагивающим меньшее число людей. Данный принцип также очевиден в желании некоторых отдать при распределении грантов предпочтение тем, кто еще не получал гранты и ограничить количество грантов, присуждаемых одним и тем же людям в рамках того же компонента (например, гранты по компоненту «Самообеспечение»).
 - *Принцип поддержки лучших проектов*, выступающий за распределение средств на основе того, насколько заявки приблизились к выполнению заранее установленных критериев в ходе открытого конкурса, выявляющего победившие и проигравшие заявки (как показано в ежегодных культурных конкурсах ФСР и некоторых образовательных программах, а также компонентах «Самообеспечение» и «Бизнес-план» ППТЭД).

4.3.1. ППТЭД и ФСР

ГПФО рекомендует следующие меры, касающиеся реализации ППТЭД и ФСР:

- Создание и ведение поименной базы данных всех благополучателей (как частных, так и юридических лиц) в разбивке по компонентам ППТЭД/ФСР и по районам Сахалинской области. Принимая во внимание, что данная база данных будет включать имена, она должна быть конфиденциальной и использоваться только Советом ФСР и Комитетом ППТЭД для обеспечения информированности о предыдущих грантах, полученных заявителем при принятии решения о присуждении новых.
- Предоставление полной информации о каждой заявке на грант и заявителе членам Экспертных групп, Комитета ППТЭД и Совета ФСР, включая информацию о ранее полученных грантах в рамках ППТЭД или ФСР. Эта информация должна предоставляться задолго до собраний.

- Продолжение ежегодного предоставления информации о количестве заявок (т.е. полная информация за предшествующий год реализации Плана предоставляется в начале следующего года) в Комитет/Совет «Плана содействия» и Правление, включая информацию о количестве успешных и не прошедших отбор заявок в каждом районе, перечень названных благополучателей в каждом районе и информацию о распределении средств между районами в абсолютных цифрах (в рублях и долларах) и процентах по районам.
- Рассмотрение вопроса об определении следующей приоритетности получателей каждого компонента ППТЭД в соответствии с предложениями многочисленных респондентов:
 - самообеспечение для частных лиц, особенно для тех, кто не зависит от зарплаты и трудового дохода, и тех, кто большую часть года живет вдали от городских территорий (другими словами, возвращение к первоначальному видению грантов на самообеспечение по Первому «Плану содействия»);
 - бизнес-планы для новых общин (но не тех, которые уже относительно финансово стабильны);
 - микрозаймы для всех заявителей, соответствующих финансовым требованиям, при условии, что более крупные общины могут подавать заявки на бóльшие суммы с продленным сроком погашения и немного повышенной процентной ставкой;
- Учитывая, что многим КМНС становится все сложнее вести традиционную хозяйственную деятельность прибыльно и законно, рассмотреть вопрос о расширении спектра видов экономической деятельности, которые ППТЭД может поддерживать в некоторых зонах (например, сельское хозяйство в Чир-Унвде или этнотуризм в ряде районов).
- В отношении программы микрозаймов:
 - строить отношения с партнерской организацией, осуществляющей микрозаймы, чтобы полностью поставить ее под контроль Комитета ППТЭД и Правления в плане отчетности и руководства;
 - интегрировать текущие обязанности Кредитного совета в Экспертную группу ППТЭД.
- Разработать четкие положения, касающиеся продажи и передачи оборудования, предоставляемого по «Плану содействия».
- Разработать четкие положения о мерах наказания или шагах, предпринимаемых в случае нарушения положений «Плана содействия».
- Подготовить руководящие указания, касающиеся доступа к «Плану содействия» для тех, кто состоит в браке с лицами, не являющимися участниками «Плана содействия», или входит в состав семей, среди членов которых есть такие лица.

4.3.2. Новая программа: развитие потенциала

ГПФО рекомендует, чтобы новая программа, основанная на развитии потенциала, стала отдельной частью третьей программы Третьего «Плана содействия» с целью вновь акцентировать внимание на задаче Плана по повышению потенциала КМНС. Ранее развитие потенциала страдало от недостатка системного и стратегического планирования, при этом компонент ФСР «Развитие потенциала» даже служил в качестве удобного бюджетного направления, откуда можно вычитать

административные сборы за другие компоненты. Если определить это как отдельную программу, то тем самым упор будет перенесен на эту важнейшую задачу Плана.

У этой программы будет свой собственный комитет КМНС (члены которого будут отбираться из семи районов КМНС, аналогично остальным двум комитетам), она будет нацелена на два задания и увязана с двумя задачами Плана:

- i) Поощрение и ускорение развития базовых правовых, финансовых, управленческих и административных навыков с целью формирования нового кадрового резерва из представителей КМНС, способных руководить программами и деятельностью как для широких кругов КМНС, так и, более конкретно, для КМНС, вступающих в управляющие органы «Плана содействия». Также сюда могут входить целевые учебные занятия для тех, кто является или планирует стать членом таких органов, как Комитет ППТЭД или Совет ФСР (при этом ожидается, что после обучения этих членов Комитета или Совета они смогут получить больше возможностей для оказания помощи заявителям на гранты или кредиты в своих районах). В число занятий для приобретения общих публичных навыков могут входить обучающие курсы по вождению, базовому бухгалтерскому учету, методам поиска работы, с упором на успешное осуществление традиционной деятельности коренными общинами, коммерческими предприятиями ОКН и КМНС. Под этот компонент также подпадает поддержка таких инициатив, как Школа молодых лидеров.
- ii) Подготовка к созданию независимого фонда развития КМНС. Она может принять форму новой рабочей группы, которой поручено создать пробный или мини-фонд в течение второй половины срока реализации Третьего «Плана содействия» или в рамках Четвертого «Плана содействия». РГ также нужно будет определить, какой тип проектов этот фонд будет поддерживать и как он будет отличаться от «Плана содействия» с точки зрения своих целей или деятельности. Это будут по-настоящему совместные усилия трех партнеров, и все трое будут вносить свой вклад в финансовую или неденежную поддержку.

В рамках этих двух задач особое значение имеет развитие знаний и навыков в следующих областях:

- Планирование бизнеса для малых предприятий;
- Участие некоммерческих организаций в грантовых проектах (организация документооборота, конкурсные требования и знакомство с грантовыми программами, включая не входящие в План);
- Правовое регулирование деятельности юридических лиц КМНС;
- Финансовое управление в некоммерческих организациях;
- Налоговая отчетность для некоммерческих организаций;
- Знакомство с российским законодательством, регулирующим деятельность частных некоммерческих фондов;
- Бухгалтерский учет и аудит для некоммерческих организаций;

- Знакомство с российским законодательством, регулирующим формирование и использование целевого капитала некоммерческих организаций.

4.4. Управление

4.4.1. Управление Комитетом и Советом

Рекомендации от ГПФО в отношении управления Советом ФСР и Комитетом ППТЭД включают в себя следующее:

- И Совет, и Комитет должны подготовить Техническое задание для своих членов. В нем должны быть указаны предполагаемые обязанности всех членов, включая следующие аспекты:
 - предполагаемая частота отчетности перед своими местными общинами в отношении периодов подачи заявок на грантовые программы и результатов решений Совета/Комитета о грантах (включая разъяснение причин отклонения заявок или запросов о пересмотре);
 - как помочь КМНС, заинтересованным в программах «Плана содействия» — в качестве заявителей либо участников мероприятий, спонсируемых «Планом содействия», — в своем районе.
- Рассмотреть вопрос об ограничении срока полномочий членов Комитета/Совета (с учетом руководящей работы по предшествующим Планам или в других органах «Плана содействия»).
- Члены Комитета/Совета должны подписать соглашение о конфиденциальности, чтобы персональные данные заявителей не разглашались и не предоставлялись без разрешения.
- Необходимо прояснить соответственные роли Правления и Исполнительного комитета в отношении решений Совета ФСР и Комитета ППТЭД — как в самом Плане, так и в Техническом задании для членов Совета и Комитета.

4.4.2. Экспертные группы

Поскольку среди респондентов был отмечен широкий консенсус относительно того, что экспертные группы по Совету ФСР и Комитету ППТЭД выполняют ценные функции, ГПФО рекомендует оставить их в Третьем «Плане содействия». Другие рекомендации включают следующее:

- Что касается экспертной группы ППТЭД, то необходимо пересмотреть ее компетенцию, чтобы группа рассматривала заявки и на поддержку бизнес-плана, и на микрокредитование, так как критерии для них очень похожи. ГПФО согласна с предложениями членов данной экспертной группы о том, что, поскольку заявки на гранты на самообеспечение членам экспертной группы оценить сложнее всего, данную задачу следует убрать из их юрисдикции и включить в сферу ответственности местных районных советов (в том числе, возможно, ОКН, МОО, районного специалиста по КМНС,

представителя служб социальной защиты и других), которые знакомы с местными заявителями и могут определить приоритетность заявок в рамках района на основе заранее установленных Комитетом ППТЭД и местных критериев.

- Полномочия Комитета ППТЭД и Совета ФСР в части принятия решений о заявках на гранты должны быть четко указаны в Положении о каждом органе. Как Положение, оно не должно подлежать корректировке посредством ежегодных Документов с изложением концепции. Если есть желание пересмотреть отношения между экспертной группой и управляющим органом, то следует пересмотреть Положение, а не вставлять такие нововведения в ежегодный Документ с изложением концепции. В любом случае было бы целесообразно четко указать в Положении, что решения экспертных групп носят рекомендательный характер и что вынесенная экспертной группой негативная оценка той или иной заявки не является достаточным основанием для отказа в рассмотрении или пересмотре данной заявки Комитетом ППТЭД или Советом ФСР.
- Экспертным группам, Совету и Комитету необходимо взаимодействовать более эффективно, при этом экспертные группы должны детальнее объяснять причины своей оценки (что становится более выполнимым, если они оценивают только бизнес-планы и микрокредитование). Аналогичным образом Совету и Комитету следует сообщать о результатах своих обсуждений соответствующей экспертной группе, чтобы она была в курсе того, как используются ее рекомендации, и делала из этого выводы.
- Во избежание любых недоразумений в форму заявки на программы «Плана содействия» должно включаться разъяснение роли экспертных групп.

4.4.3. Механизм рассмотрения жалоб

Как упоминалось ранее, существенно возросло число жалоб, поданных за последние пару лет реализации второго «Плана содействия». Несмотря на предпринимаемые Исполнительным комитетом искренние попытки расследовать все жалобы через специально назначаемую по каждой жалобе рабочую группу, составленную из числа членов ИК, процесс запаздывал и затягивался ввиду сложностей с организацией графика работы представителей всех трех партнеров. Для принятия мер и реагирования на эту и другие проблемы, связанные с жалобами, в следующем Плане ГПФО рекомендует следующее:

- Проблему задержки из-за сложностей с графиком необходимо решать, разрешив Исполнительному комитету назначать лиц, не являющихся членами Комитета, из состава членов Правления, в рабочие группы по жалобам. Для обеспечения конфиденциальности все члены рабочих групп по жалобам должны будут подписать соглашение о конфиденциальности.
- Следование любой из вышеуказанных альтернативных процедур укомплектования рабочей группы по жалобам также поможет заняться решением проблемы, возникающей при подаче жалоб, точнее жалоб, касающихся действий одного из партнеров Плана. Это даст членам Исполнительного комитета возможность избежать явных ситуаций конфликта интересов.

- Исполнительному комитету следует подготовить руководящие указания для Рабочей группы (или координатора (-ов) по жалобам) в отношении того, можно ли записывать (на видео или аудио) собеседования с заявителями, а также другие связанные с этим указания.
- Если жалобы касаются действий какого-либо управляющего органа «Плана содействия», то члены данного органа должны быть проинформированы о подаче жалобы, с соблюдением указаний о конфиденциальности, чтобы эти органы были в курсе реакции, которую вызывают их действия.

4.4.4. Координатор Плана

Некоторые респонденты отмечали, что для обеспечения подлинной независимости координатора «Плана содействия» было бы целесообразно разместить офис координатора за пределами офисных помещений «Сахалин Энерджи» и выплачивать ему заработную плату из средств «Плана содействия» (в дополнение к бюджету, выделяемому на программы), а не через субподрядчика «Сахалин Энерджи». По словам некоторых представителей КМНС, также желательно разработать детальный порядок назначения и отзыва координатора «Плана содействия», а также предоставить ему кодекс деловой этики или объем работ. Согласно этой точке зрения, Правление «Плана содействия» должно быть способно выступить в роли руководящего контролера координатора, а также обладать правом на замену координатора. Кроме того, представители ПСО и РСУП отметили, что координатор, в свою очередь, должен быть в большей степени подотчетен управляющим органам «Плана содействия» и что это следует отразить в общих положениях «Плана содействия», касающихся роли координатора. Поэтому ГПФО рекомендует закрепить в тексте «Плана содействия» полномочия, ответственность и Кодекс деловой этики координатора.

В дополнение к этому желательно установить критерии оценки деятельности координатора, призванные определить его способности надлежащим образом представлять всех трех партнеров «Плана содействия». Эти критерии могут включать в себя следующее:

- подробное описание возможных конфликтов интересов у координатора и четкие инструкции о предотвращении таких конфликтов;
- руководящие указания о том, как сохранять нейтралитет при выполнении обязанностей (т.е. не комментировать качество заявок, не интерпретировать правила самостоятельно, ограничивать комментарии во время собраний Совета/Комитета по принятию решений); данные руководящие указания должны быть сформулированы таким образом, чтобы не препятствовать передаче Координатором соответствующей информации по заявкам согласно необходимости;
- основания для досрочного прекращения полномочий координатора, включая четкое описание порядка принятия такого решения (при условии, что такое решение может быть принято только по взаимному согласию всех трех партнеров «Плана содействия»);
- специально определенная иерархия с точки зрения отчетности и контроля, критерии оценки эффективности (например, своевременность и полнота выполнения заданий, поручаемых Правлением «Плана содействия» и его Исполнительным комитетом).

Наконец, необходимо обеспечить, чтобы Координатор, как сторона представляющая интересы всех трех партнеров, не был слишком тесно связан с каким-либо из партнеров (прямо или косвенно). Поэтому ГПФО рекомендует рассматривать позицию координатора как позицию лица, способного представлять позиции всех трех партнеров, при этом не идентифицируя себя ни с кем из них. Чтобы было легче установить такую общую трехстороннюю тождественность, могут быть приняты следующие меры:

- предоставить координатору адрес электронной почты, не имеющий отношения к «Сахалин Энерджи» (возможно, через адрес-псевдоним);
- включить в материалы «Плана содействия», распространяемые среди населения, четкое разъяснение того, как координатор действует от имени всех трех партнеров;
- ежеквартально или раз в полгода проводить встречи по оценке эффективности между координатором и представителями трех партнеров (или Правления) для анализа работы координатора.

4.4.5. Внутренний мониторинг

По словам тех, кто принимал участие в ежегодных посещениях затронутых Планом районов, трехсторонний мониторинг оказался эффективным и полезным. Однако поскольку мониторинг в большой степени основан на письменных документах, высказывались критические замечания о том, что посредством такого мониторинга невозможно выяснить по отчетам, что оборудование, распределенное в рамках Плана, было при случае перепродано или использовано не для утвержденных целей. Некоторые респонденты предлагали проводить более интенсивный мониторинг силами независимого контролера или контролеров из соседних районов.

4.4.6. Трехстороннее руководство

Для усиления духа трехстороннего сотрудничества координатору и другим лицам, связанным с Планом, следует неукоснительно обеспечивать, чтобы на всех материалах, оборудовании и в рамках всех мероприятий по продвижению «Плана содействия» на видном месте указывалось признание третьего «Плана содействия» в качестве трехстороннего предприятия.