

**«САХАЛИН ЭНЕРДЖИ ИНВЕСТМЕНТ  
КОМПАНИ ЛТД.»**

**ВТОРОЙ «ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ  
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ  
СЕВЕРА САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ»**

**ОТЧЕТ О ПРОВЕДЕНИИ НЕЗАВИСИМОГО  
МОНИТОРИНГА  
апрель 2011 года**

**Грегори Элайю Гулдин  
«Кросс-Калчэрэл      Консалтинг      Сервисиз  
ПиЭлЭлСи»**

# Отчет о проведении мониторинга реализации Второго Плана содействия апрель 2011 г.

## Содержание

<b>СОКРАЩЕНИЯ</b> .....	<b>ii</b>
<b>ОТЧЕТ</b> .....	<b>1</b>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	<b>1</b>
II. МЕТОДИКА СОСТАВЛЕНИЯ ОТЧЕТА О ПРОВЕДЕНИИ НЕЗАВИСИМОГО МОНИТОРИНГА .....	<b>1</b>
III. ПЕРВЫЙ «ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ» .....	<b>2</b>
IV. ВТОРОЙ «ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ» .....	<b>3</b>
A. <i>Цели и нововведения</i> .....	<b>4</b>
V. УПРАВЛЕНИЕ «ПЛАНом СОДЕЙСТВИЯ» .....	<b>4</b>
A. <i>Правление</i> .....	<b>6</b>
VI. КОМПОНЕНТЫ «ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ» .....	<b>7</b>
VII. ППТЭД .....	<b>7</b>
VIII. ФОНД СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ .....	<b>7</b>
IX. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ВТОРОГО «ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ» И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	<b>8</b>
A. <i>Программа обучения</i> .....	<b>8</b>
B. <i>Роль консультаций</i> .....	<b>8</b>
C. <i>Финансирование микрокредитов</i> .....	<b>8</b>
<b>Приложение. Краткая оценка Первого «Плана содействия»</b> .....	<b>9</b>

## Принятые сокращения

ИК	Исполнительный комитет
НН	Независимый наблюдатель
ПР	Правление
ФМГ	Фонд мини-грантов
ОВП	Отчет о выполнении плана
Ассоциация КМНСС и ДВ РФ	Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации
РСУП	Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
Руб.	Российские рубли
НС	Наблюдательный совет
ФСР	Фонд социального развития
ПСР	Программа социального развития
КМНС	Коренные малочисленные народы Севера Сахалинской области
«План содействия»	«План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области»
АСО	Администрация Сахалинской области
ПСО	Правительство Сахалинской области
ППТЭД	Программа поддержки традиционной экономической деятельности

# **Отчет о проведении независимого мониторинга реализации Второго Плана содействия, апрель 2011 г.**

## **Введение**

Второй «План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» (Второй «План содействия») был разработан на смену Первому «Плану содействия», реализованному в период с мая 2006 г. по декабрь 2010 г. Первый «План содействия» был представлен «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» («Сахалин Энерджи») при поддержке коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области и Администрации Сахалинской области (АСО). К 2010 году «Сахалин Энерджи», Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (РСУП) и Правительство Сахалинской области наладили эффективные рабочие отношения с целью контроля и реализации «Плана содействия». Было проведено несколько раундов консультаций с коренными малочисленными народами и другими заинтересованными сторонами, и к осени 2010 года был разработан новый «План содействия».

Для рассмотрения коренными малочисленными народами проект Второго «Плана содействия» был распространен в районах их традиционного проживания в первую неделю ноября, после чего 17 ноября РСУП провел в Южно-Сахалинске специальную конференцию с целью согласования и (или) корректировки проекта Второго Плана содействия.

На этой конференции представители коренных народов заявили, что они дают свое свободное, предварительное и осознанное согласие на реализацию Плана и разрешают своим представителям подписать новое Трехстороннее соглашение о реализации Плана. Церемония подписания состоялась в Москве в середине декабря при участии губернатора Сахалинской области Александра Хорошавина, ГИД «Сахалин Энерджи» Андрея Галаева и председателя РСУП Сергея Курмангужинова, все они лично представляли партнерские организации Плана содействия, взявшие на себя публичное обязательство по оказанию поддержки при реализации обновленного «Плана содействия».

## **Методика составления Отчета о проведении независимого мониторинга**

Во Втором «Плане содействия» описан двусторонний процесс внутреннего (со стороны партнеров) и внешнего (независимого) мониторинга. Настоящий отчет содержит краткое описание наблюдений и рекомендации независимого наблюдателя (НН) о начале реализации Второго «Плана содействия». В качестве первой

предварительной оценки настоящий отчет имеет две цели: проанализировать планирование на первых этапах реализации и проконсультировать заинтересованные стороны по некоторым проблемам, на которые следует обратить внимание в первый год реализации «Плана».

Независимый наблюдатель при помощи конференц-связи присутствовал на первом совещании Правления «Плана», которое состоялось 25 февраля 2011 года. Группа «Сахалин Энерджи» по работе с коренными народами предоставила независимому наблюдателю тот же пакет документов, что и Правлению, а также соответствующий протокол совещания Комитета. Кроме того, каждый партнер «Плана» имел возможность письменно ответить на запросы НН.

## **Первый «План содействия»**

Реализация Первого «Плана содействия» началась 25 мая 2006 г. в Южно-Сахалинске, административном центре Сахалинской области Российской Федерации. Являясь результатом годового сотрудничества между коренными народами о. Сахалин (именуемыми, по их собственной просьбе, коренными малочисленными народами) и «Сахалин Энерджи», «План» реализовался под руководством Компании в тесном сотрудничестве как с коренными малочисленными народами, так и с органами власти Сахалинской области.

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

---

<sup>1</sup> Список проектов, связанных с коренными малочисленными народами Сахалина, поддерживаемых «Сахалин Энерджи» помимо деятельности в рамках ПСРКМНСС, см. в Приложении 3 ко Второму Плану содействия.

План был признан образцом передового опыта как на международном<sup>2</sup>, так и на национальном уровне; при этом, возможно, наиболее показательной стала поддержка со стороны Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (Ассоциация КМНСС и ДВ РФ) — крупнейшей ассоциации коренных народов России. Ассоциация КМНСС и ДВ РФ рекомендовала использовать План в качестве модели взаимодействия между коренными народами и промышленными компаниями в других регионах страны, особенно в случае привлечения зарубежных инвестиций. Многие наблюдатели, включая Министерство регионального развития Российской Федерации, также полагают, что «План содействия» может служить эталоном для национальных компаний.

Согласно Отчету по оценке Первого «Плана содействия», *«План содействия» — это новаторский план содействия развитию коренных народов, предоставляющий им реальные полномочия по принятию решений и основанный на эффективном партнерстве правительств, компании и представителей коренных народов. Коренные малочисленные народы Севера Сахалинской области так или иначе руководят этим «Планом»: председатель Наблюдательного совета (НС) является представителем коренных народов, и только два члена НС — представители Компании».* Поскольку представители коренных народов составляли большинство во всех руководящих органах (и полностью формировали Совет ФМГ), им было необходимо найти ответы на практические вопросы, которые ежедневно возникали в ходе реализации «Плана»:

- Эффективность «Плана содействия» в значительной степени зависела от участия населения, что стало очевидно, когда руководящие органы «Плана» отменили непопулярные решения Комитета ППТЭД после получения негативных отзывов населения, посчитавшего, что были нарушены нормы «справедливости», характерные для коренных народов.
- «План содействия» способствовал построению доверительных отношений между Правительством Сахалинской области, коренными народами и компанией «Сахалин Энерджи». Все эти стороны увидели друг в друге партнеров, с которыми можно работать. Для направления «правительство — коренные народы» «План содействия» сформировал несколько иные отношения на основании других планов и мест реализации. Вместо норм патернализма «План содействия» призвал к пересмотру отношений между правительством, бизнесом и коренными народами, в которых последние стали выступать в качестве активных участников. Некоторые к этому привыкли.

---

<sup>2</sup> В руководстве «Привлечение заинтересованных сторон» (*Stakeholder Engagement*) за 2007 год Международная финансовая корпорация назвала План примером передовой практики в области привлечения заинтересованных сторон; Всемирный банк также приводит ПСРКМНСС в качестве примера добросовестной практики в сфере реализации плана содействия развитию коренных народов (Всемирный банк, пресса).

- Компания «Сахалин Энерджи» также выступала в качестве посредника в этих трехсторонних отношениях, помогая взаимодействию между i) коренными народами и правительством и ii) разными группами коренных народов. Компания смогла частично взять на себя эту функцию, потому что была новым игроком на этой сцене, даже несмотря на периоды напряженности и недоверия между Компанией и ее партнерами из числа коренных народов. Тем не менее, обе стороны научились работать друг с другом и достигать взаимовыгодных целей.

Однако «План» имел и слабые стороны, и его реализация была сопряжена с некоторыми трудностями и неудачами. Не удалось обеспечить эффективность внутреннего мониторинга ППТЭД; это приводило к усугублению проблем, связанных с отношением к ППТЭД, что порой препятствовало реализации «Плана». Кроме того, на осуществлении «Плана» негативно отражались случайные конфликты интересов, недостаточная прозрачность и неполная отчетность.

См. краткую оценку Первого «Плана содействия» в Приложении 1.

## **Второй «План содействия»**

### Цели и нововведения

После успешного выполнения Первого «Плана содействия» партнеры Плана подготовили Второй «План содействия», основанный на коллективном опыте, полученном в ходе реализации «Плана» и работы сторон, принимавших в ней участие.

Основными целями данного Второго пятилетнего «Плана» являются:

- улучшение качества жизни коренных малочисленных народов Сахалинской области путем распределения выгод (программы социального развития) с учетом культурных особенностей и требований устойчивого развития;
- наращивание потенциала общин коренных народов и их отдельных представителей для активного участия в управлении «Планом» содействия и, в будущем, аналогичными социо-культурными и экономическими планами;
- содействие коренным малочисленным народам Сахалина в подготовке к учреждению независимого фонда развития коренных малочисленных народов;
- предотвращение или смягчение способом, приемлемым с точки зрения экологической устойчивости, любых возможных или потенциальных негативных воздействий строительства или планируемой эксплуатации нефтяных и газовых трубопроводов и связанных с ними объектов проекта «Сахалин-2».

## Основные нововведения Второго «Плана содействия»:

- использование положительного опыта Фонда мини-грантов в рамках Первого «Плана содействия» с целью распространения подхода, при котором Комитет программы состоит только из представителей коренных народов, на Совет Фонда социального развития и Комитет Программы поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД) в рамках Второго «Плана содействия»;
- использование положительного опыта Фонда мини-грантов и Программы социального развития в рамках Первого «Плана» содействия» с привлечением Экспертной группы с целью инициирования подобного процесса оценки заявок на гранты в рамках ППТЭД;
- включение принципов ориентации ФМГ на непосредственную подачу заявок на небольшие гранты от групп населения в ПСР, поскольку ФМГ, успешно достигший своей экспериментальной цели, перестал быть отдельным компонентом «Плана»;
- увеличение числа представителей коренных народов в руководящих органах «Плана»;
- совместное проведение внутреннего мониторинга «Плана» представителями трех партнеров «Плана»;
- повышение ежегодного финансирования от «Сахалин Энерджи» с 300 000 до 312 000 долл. США в течение пяти лет.

## Управление Вторым «Планом содействия»

Управление Вторым «Планом содействия» отражает опыт, полученный в ходе реализации Первого «Плана содействия.» Руководство Первого «Плана» часто обвиняли в том, что некоторые отдельные лица якобы имеют слишком большое личное влияние на «План», поскольку занимают несколько позиций в разных органах, координирующих реализацию «Плана». В новом Втором «Плане содействия» четко запрещено занимать сразу несколько позиций, исключения действуют только в отношении Правления и его Исполнительного комитета. Партнеры «Плана» очень серьезно отнеслись к этим отзывам и решили не только сформировать комитеты в соответствии с этим положением, но и добровольно распространить этот принцип на ИК и Правление. Такой подход не только учитывает участие населения и заинтересованных сторон в разработке «Плана», но и отражает тот факт, что коренные народы предпочитают рассредоточение власти и концентрации их полномочий.

Благодаря новому подходу к формированию комитетов партнеры «Плана» в контролирующих органах ППТЭД и ФСР были заменены на представителей коренных народов. Все семь утвержденных районов Сахалина, в которых сконцентрированы



группы коренных народов, имеют по одному представителю в этих органах, благодаря чему коренному населению легче контролировать реализацию «Плана». Благодаря этому также решается проблема «Плана», связанная с Комитетом ППТЭД - многие считали, что в Комитете слишком много представителей Ногликского района.

Таким образом, в руководящие органы «Плана» вводятся новые члены, а также обеспечивается некоторая внешняя критика «Плана». Это здоровое развитие, поскольку такой подход расширяет участие населения в реализации «Плана». Тем не менее, не все новые участники так же хорошо знакомы с основными принципами, подходами и опытом реализации «Плана», как его ветераны. Существует вероятность развития конфликта или возникновения напряженности, поскольку основное внимание в «Плане» уделяется самодостаточности и созданию потенциала, а такой подход иногда входит в противоречие с патерналистскими моделями, для которых характерно полагаться на посторонних (правительство или корпорации) и к которым привыкли многие представители коренных народов.

Кроме того, во Втором «Плане» усилена прозрачность, что также явилось реакцией на опыт, полученный в ходе реализации Первого «Плана». Прозрачность обеспечивается положением «Плана» о том, что все члены Правления (ПР) имеют право присутствовать на совещаниях Исполнительного комитета (ИК) или Совета ФСР или Комитета ППТЭД. Это будет способствовать обмену информацией между различными компонентами и органами «Плана», что являлось проблемой в ходе реализации Первого «Плана содействия».

Компания также отступила от единоличного управления «Планом». В рамках Первого «Плана содействия» компания «Сахалин Энерджи» была единственным руководителем группы по работе с коренными народами. Существовал специальный ассистент по реализации «Плана», которого нанимала Компания. В рамках Второго «Плана содействия» название этой должности было изменено на «координатор «Плана», а сотрудник был принят посредством открытого найма под контролем всех трех партнеров «Плана» (финансирование остается обязательством «Сахалин Энерджи»). На первом этапе реализации Второго «Плана» ассистент по реализации Первого «Плана» будет помогать облегчить переход к работе нового координатора. Этот процесс следует осуществлять осторожно, чтобы не создать впечатления, что у «Плана» два конкурирующих руководителя.

Правила для всех координирующих органов Первого «Плана содействия» (кроме Правления) также показывают подход коренных народов к управлению. В этих правилах вместо ожидаемого принятия решений путем голосования нормой является попытка достичь консенсуса, с голосованием только в «исключительных случаях».

## Правление

25 февраля 2011 г. состоялось первое совещание Правления Второго «Плана содействия», после проведенных ранее открытых совещаний Комитета ППТЭД и Совета Фонда социального развития, а также учебных занятий для всех участников.

Членам Правления было представлено более десяти документов, что показывает высокий уровень подготовки, эффективности и детализации, достигнутый партнерами «Плана». В этих документах были описаны правила работы всех основных руководящих органов «Плана», включая их основные рабочие процедуры, планы работы на 2011 год и специальные инструкции для экспертных консультативных органов для ППТЭД и ФСР. Правление утвердило данные руководящие документы, в то время как некоторые дополнительные документы для ФСР были подготовлены позже, после обучения членов Совета.

На совещании, которое продлилось полдня, также обсуждались некоторые основные проблемы, которые возникли в ходе реализации Первого «Плана содействия», включая непростые случаи конфликта интересов. В ходе реализации Первого «Плана содействия» вопросы о конфликтах интересов возникали преимущественно в контексте распределения грантов по направлениям «Самообеспечение» и «Бизнес-планирование» в рамках ППТЭД. Во время совещания, проведенного за день до совещания Правления, члены Комитета ППТЭД приняли правила работы Комитета, которые позволяют членам, имеющим проекты, представленные в Комитет, участвовать в обсуждениях предложений, но запрещают голосовать по этим предложениям. После оживленной дискуссии Правление проголосовало за то, чтобы отклонить правило Комитета ППТЭД, позволяющее членам Комитета обсуждать свои собственные предложения, и распространило это правило на все органы Второго «Плана содействия».

Другая дискуссия относительно постоянной проблемы Первого «Плана содействия» касалась вопроса о том, что делать, если отдельное лицо или организация (или даже участвующая партнерская организация), получившие грант, не представили необходимого описательного отчета или отчета по бюджету, которые должны быть представлены в соответствии с правилами «Плана содействия». Правление решило направить этот вопрос в Исполнительный комитет и уделить особое внимание неурегулированным конфликтам, оставшимся со времен реализации Первого «Плана содействия».

Правление также проголосовало за то, чтобы наделить ИК полномочиями по утверждению или отмене решений Комитета ППТЭД и Совета ФСР, причем итоговая проверка таких решений остается прерогативой Правления. Данная проблема возникла из-за некоторой якобы противоречивости правил Первого «Плана содействия» в том, что касается соотношения полномочий ИК и Правления. Эта мера является прямым ответом на положение Второго «Плана содействия» о том, что Правлению придется предоставлять консультации по этой критической проблеме управления.

## **Компоненты «Плана содействия»**

Второй «План содействия» включает две отдельные программы развития, которые представляют собой продолжение программ Первого «Плана». В то время как

Первый «План содействия» состоял из Программы социального развития (ПСР), Фонда мини-грантов (ФМГ) и Программы поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД), Второй «План содействия» будет поддерживать только две программы. Первая, Фонд социального развития (ФСР), будет охватывать все инициативы по неэкономическому развитию, тогда как вторая, ППТЭД, будет осуществляться аналогично своей предшественнице из Первого «Плана», придавая особое значение экономическому развитию.

## **ППТЭД**

План работы ППТЭД на 2011 год, составленный Комитетом ППТЭД и утвержденный Правлением, имеет бюджет 156 000 долл. США. Кроме того, Комитет имеет доступ к сумме в 1 080 000 рублей, которая была выделена, но не потрачена на микрокредитование в рамках бюджета ППТЭД на 2010 год.

Для Второго «Плана содействия» «Микрокредитование» будет важным новым направлением ППТЭД, который дополнит первоначальные направления ППТЭД — «Самообеспечение» и «Бизнес-планирование». Некоторые правила для ППТЭД включают положения, направленные на решение проблем и устранение критических замечаний, возникавших в рамках ППТЭД в ходе реализации Первого «Плана содействия», а также четкие инструкции в отношении того, кто может подавать заявки на получение некоммерческих грантов на самообеспечение и какие коммерческие предприятия могут подавать заявки на гранты, предназначенные для реализации бизнес-планов. Теперь в обоих видах грантов основное внимание уделяется собственному вкладу заявителя, а также тому, имеет ли он все необходимые разрешения и лицензии, а Комитет обязуется предоставлять обратную связь по всем заявкам. Еще один новый аспект — ориентация ППТЭД на создание рабочих мест для представителей коренных народов и поддержка устойчивых экономических предприятий.

## **Фонд социального развития**

Как и для ППТЭД, финансирование ФСР составляет 50% общего показателя на 2011 год, 156 000 долл. США. Однако, в отличие от предыдущего «Плана содействия», во Втором «Плане содействия» не было заранее определено финансирование отдельных компонентов Фонда социального развития (как и раньше, это образование, здравоохранение, культура и обучение (создание потенциала)). Основное нововведение ФСР заключается в принятии модели Фонда мини-грантов Первого «Плана содействия», который полностью состоял из представителей коренных народов, в результате чего партнеры «Плана», участвовавшие в работе Комитета Программы социального развития, заменяются на представителей коренного населения. Поскольку почти все члены Совета ФСР являются новичками на своих местах, им придется быстро пройти обучение.

## **Проблемы реализации Второго «Плана содействия» и рекомендации**

С самого начала Второй «План содействия» имеет некоторые заметные сильные стороны, которые включают: серьезный опыт, полученный постоянными участниками «Плана», сформировавшееся единство подходов и высокий уровень доверия партнерских организаций. Несомненно, со временем возникнут новые проблемы. Очевидно, что новым участникам необходимо обучение и объяснение новых и пересмотренных инициатив, в частности, относительно фонда микрокредитования.

### Обучение

В отличие от опытных членов Правления и Исполнительного комитета, большинство членов Совета ФСР и Комитета ППТЭД только начинают работать с «Планом содействия», как и представители населения в Правлении. Необходимо эффективное обучение новых членов целям и принципам, с уделением основного внимания созданию потенциала и обеспечению устойчивости. Такое обучение могло бы быть организовано до проведения следующих совещаний Комитета и Совета с присутствием предыдущих членов комитетов, которые бы поделились своим опытом.

### Роль консультаций

На двух раундах консультаций с коренными народами, проведенных в ходе подготовки Второго «Плана содействия», было поднято много предложений относительно его составления и реализации. Как Совет ФСР, так и ППТЭД должны использовать результаты таких консультаций при планировании компонентов и направлений в 2011 году.

### Финансирование микрокредитов

Компания «Сахалин Энерджи» должна прояснить, как она отреагирует на запрос Комитета ППТЭД относительно финансирования административных издержек реализации программы микрокредитования. Такое финансирование административных издержек будет либо добровольно произведено «Сахалин Энерджи», либо заложено в бюджет в рамках расходов ППТЭД.

## ***Приложение. Краткая оценка Первого «Плана содействия»<sup>3</sup>***

### **Критическое время**

Несмотря на то, что ранее [до 2005 года] компания «Сахалин Энерджи» разделяла типичное для крупной корпорации покровительственное отношение к коренным народам, при котором она сама принимала решения относительно пакета льгот для групп коренного населения по результатам минимального числа консультаций, с принятием в 2006 году «Плана содействия» Компания перешла к партнерскому подходу, обеспечив условия для принятия решений самими коренными народами.

Благодаря поддержке положительных тенденций развития коренных народов Сахалина, например, роста гордости за свое культурное наследие, а также предоставлению площадки для решения проблем коренного населения в масштабах всего острова, «План содействия» вошел в жизнь коренных народов в критический момент их истории. «Большая часть нашей культуры была утрачена из-за системы интернатов, и теперь мы пытаемся возродить нашу культуру», — говорит рыбак, представитель коренного населения Охинского района. И продолжает: «Мы были оторваны от своей культуры, а сейчас пытаемся снова научиться ловить рыбу и собирать дикорастущие растения». Одна бабушка добавила: «Мы, старики, должны поторопиться и научить нашу молодежь своим традициям; они о нашей культуре не знают ничего». Оба эти человека верят, что «План содействия» помогает им в этой культурно-этнической борьбе за сохранение их наследия.

Но культурные модели постоянно меняются по мере изменения социального контекста, в котором они существуют, поэтому «возрождение» традиций всегда означает их обновление. Именно это и помогает сделать «План содействия», поскольку люди пытаются ответить на вопрос: как это, быть «нивхом» (или уйльта и т.д.) и при этом быть «современным». Какие ценности и модели поведения должно продвигать общество? Конкуренцию или сотрудничество? Должны ли средства «Плана содействия» распределяться на равной основе (значит, «справедливо») или следует поощрять конкуренцию и активность? Поднимая эти вопросы в масштабе всего острова и поддерживая как пожилых, так и молодых людей, «План содействия» помогает возрождению, продолжению и обновлению коренных культур Сахалина.

Как уже говорилось в данной оценке, это не значит, что Первый «План содействия» не имел своих слабых сторон. Внутренний мониторинг, преимущественно в отношении ППТЭД, часто был недостаточен, в то время как случающиеся конфликты интересов также отрицательно сказывались на реализации Плана. Прозрачность могла бы обеспечиваться более последовательно и в отношении информации о процедурах рассмотрения заявок, и о том, кто добился успехов в получении грантов, и о том, как и почему принимались решения относительно заявок на гранты. Однако,

---

<sup>3</sup> Раздел VI. Отчет об оценке выполнения ПСРКМНСС. Г.Э. Гулдин, О.В. Капкаун, А.Т. Коньков. Октябрь 2010 г. Южно-Сахалинск.

несмотря на эти неудачи, группа оценки считает, что «План содействия» принес значительные выгоды коренным малочисленным народам Сахалина.

## **Взаимные выгоды**

Положительные результаты «Плана содействия» можно рассматривать с двух точек зрения: с точки зрения значительных материальных выгод, распределенных в рамках ПСР, ФМГ и ППТЭД, и с точки зрения той сильной поддержки создания потенциала, которую предлагает «План». Проведенное исследование показало, что, хотя люди не считают, что «План» привел к резкому повышению уровня жизни коренных малочисленных народов, проживающих на острове (этой цели невозможно достигнуть, учитывая ограниченность «Плана» во времени и ресурсах), широко распространено мнение о том, что было получено множество преимуществ. Люди быстро приводят много примеров конкретных выгод, например, по словам руководителя РСУП С.К. Курмангужинова, «...в Поронайске мы часто видим людей на своих лодках и снегоходах с логотипами «Сахалин Энерджи»/ «План содействия»; «План» оказал большую поддержку нашим людям. Но кроме этой прямой поддержки «План» также помог КМНС найти свой путь в этой жизни».

Создание потенциала при решении проблем коренных народов также может рассматриваться как очень практичный подход, который все три партнера приняли при составлении Второго «Плана содействия». Хотя пять лет назад компания «Сахалин Энерджи» открыто руководила процессом, в этот раз представители коренных народов четко высказывали свое мнение, основанное на опыте, относительно управления Вторым «Планом» и подходами к реализации компонентов. Но повысился потенциал не только представителей коренных народов: и правительство, и представители корпораций, участвовавших в реализации «Плана», также признали, что стали намного лучше понимать и больше уважать культуру и подходы коренных малочисленных народов.

Е.А. Королева, руководитель отдела коренных народов АСО, подвела итоги влияния ИПлана содействия: «Благодаря «Плану содействия» люди изменились. «План» помог объединить людей и дать им направление будущего развития. «План» также помог улучшить отношения с органами государственной власти на всех уровнях, поскольку коренные народы и правительство больше узнали друг о друге. Важно и то, что теперь коренные малочисленные народы Севера Сахалинской области имеют больше опыта реализации программ и лучше знают свои права и законы, влияющие на их жизнь. И все это — благодаря «Плану». Теперь, когда мы посещаем региональные или национальные конференции, в которых участвуют другие коренные малочисленные народы РФ, люди говорят, что мы продвинулись далеко вперед!»

## **Отличительные особенности «Плана содействия»**

- «План содействия» — это новаторский план содействия развитию коренных народов, предоставляющий им реальные полномочия по принятию решений и основанный на эффективном партнерстве Правительства области, компании и представителей коренных народов. Коренные малочисленные народы Севера Сахалинской области так или иначе руководят этим «Планом»: председатель Наблюдательного совета (НС) является представителем коренных народов, и только два члена НС — представители Компании. Поскольку представители коренных народов составляют большинство во всех управляющих органах (и полностью формируют Совет ФМГ), им необходимо найти ответы на практические вопросы, которые ежедневно возникают в ходе реализации Плана.
- Эффективность «Плана» содействия в значительной степени зависит от участия населения, что стало очевидно, когда руководящие органы «Плана» отменили непопулярные решения Комитета ППТЭД после получения негативных отзывов населения, посчитавшего, что были нарушены нормы «справедливости», характерные для коренных народов.
- «План» способствует построению доверительных отношений между правительством Сахалинской области, коренными народами и компанией «Сахалин Энерджи». Все эти стороны увидели друг в друге партнеров, с которыми можно работать. Для направления «правительство – коренные народы» «План содействия» формирует несколько иные отношения на основании других планов и мест реализации. Вместо норм патернализма «План содействия» призывает к пересмотру отношений между правительством, бизнесом и коренными народами, в которых последние выступают в качестве активных участников. Некоторые к этому привыкли.
- Компания «Сахалин Энерджи» также выступает в качестве посредника в этих трехсторонних отношениях, помогая взаимодействию между i) коренными народами и правительствами и ii) разными группами коренных народов. Компания может частично взять на себя эту функцию, потому что является новым игроком на этой сцене, даже несмотря на периоды напряженности и недоверия между Компанией и ее партнерами из числа коренных народов. Тем не менее, обе стороны научились работать друг с другом и достигать взаимовыгодных целей.

### **Правильно ли были потрачены средства «Плана содействия»?**

Да. Невозможно сказать точно в отношении каждой *копейки*, но да, средства «Плана содействия» были правильно использованы с точки зрения коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, органов власти на уровне области и района и, что немаловажно, «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани». К тому же, эти деньги потрачены эффективно, если учесть, что основной целью «Плана» было укрепление потенциала коренных малочисленных народов, а при реализации проекта эта цель

была в значительной степени достигнута. Таким образом, можно считать, что ошибки или некоторые трудности были неизбежны, однако они не умаляют общего успеха «Плана» в качестве мероприятия по укреплению потенциалом, механизма обеспечения выгод, а также подходящей модели для осуществления аналогичных проектов.