

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

**ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ КОРЕННЫХ  
МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА  
САХАЛИНА**

**ОТЧЕТ О ФИНАЛЬНОЙ ОЦЕНКЕ  
РЕАЛИЗАЦИИ ПЛАНА**

**октябрь 2010 г.**

**Грегори Элайю Гулдин, руководитель Группы оценки  
реализации Плана, «Кросс-Калчерал Консалтинг  
Сервисиз», США**

**Олег Васильевич Капкаун, независимый  
представитель коренных малочисленных народов  
Севера Сахалина**

**Александр Тимофеевич Коньков, заведующий  
кафедрой социологии Сахалинского государственного  
университета, д.соц.н.**

# Отчет об оценке реализации ПСРКМНСС октябрь 2010 г.

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ .....	III
I. ОБЗОР .....	1
1. ВВЕДЕНИЕ.....	1
2. ЦЕЛИ, МЕТОДИКА И АВТОРСТВО ОТЧЕТА ОБ ОЦЕНКЕ ВЫПОЛНЕНИЯ ПЛАНА .....	2
3. ОБЗОР ПСРКМНСС (О. КАПКАУН) .....	4
II. ОЦЕНКА ПСРКМНСС ПАРТНЕРАМИ ПО ПСРКМНСС .....	6
1. КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ .....	6
2. ИССЛЕДОВАНИЕ ИНФОРМИРОВАННОСТИ И ОТНОШЕНИЯ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ К ПСРКМНСС .....	10
(КОНБКОВ А.Т.) .....	10
3. ПРАВИТЕЛЬСТВО САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ И РАЙОННЫЕ АДМИНИСТРАЦИИ.....	13
4. «САХАЛИН ЭНЕРДЖИ ИНВЕСТМЕНТ КОМПАНИ ЛТД.».....	15
III. МЕРЫ ПО СНИЖЕНИЮ ВОЗДЕЙСТВИЯ.....	17
IV. СРЕДСТВА ПСРКМНСС .....	19
1. ОБЗОР .....	19
2. ПРОГРАММА СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ .....	19
3. ФОНД МИНИ-ГРАНТОВ .....	22
4. ПРОГРАММА ПОДДЕРЖКИ ТРАДИЦИОННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	24
V. СОЗДАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА .....	28
VI. ОБЩАЯ ОЦЕНКА .....	32
VII. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПСРКМНСС-2.....	36

<b>Приложение 1.</b> Отчет о результатах исследования отношения коренных малочисленных народов Севера к ПСРКМНСС (А.Т. Конков).....	37
---	----

<b>Приложение 2.</b> Отчет о ходе выполнения Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера 2006-2010 («Сахалин Энерджи»).....	61
---	----

# Отчет об оценке реализации ПСРКМНСС, октябрь 2010 г.

## Принятые сокращения

ГОРП	Группа оценки реализации Плана
ИК	Исполнительный комитет
КМНС	Коренные малочисленные народы Севера
АКМНСС и ДВ	Российская ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации
РФ	Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации
ММСВ	Матрица мер по снижению воздействия
МОО	Местная общественная организация
НН	Независимый наблюдатель
НС	Наблюдательный совет
ОКН	Организация коренных народов
ООРП	Отчет об оценке реализации Плана
ОРП	Оценка реализации Плана
ПСО	Правительство Сахалинской области
ПСР	Программа социального развития
ПСРКМНСС	План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина
ППТЭД	Программа поддержки традиционной экономической деятельности
РСУП	Региональный совет уполномоченных представителей КМНС Сахалинской области
РФ	Российская Федерация
«Сахалин Энерджи»	Компания «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.»
ФМГ	Фонд мини-грантов
ФСР	Фонд социального развития

# Отчет об оценке реализации ПСРКМНСС

## I. Обзор

### 1. Введение

Настоящий документ является отчетом об оценке реализации (ООРП) «Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина» (ПСРКМНСС). Отчет охватывает период с первого по пятый год Плана (2006–2010гг.), который будет реализован до окончания пятого года в декабре 2010 г. Настоящий отчет разработан в середине последнего года реализации Плана и включает ряд полугодовых отчетов о проведении независимого мониторинга, первый из которых был выпущен в декабре 2006 года.

Реализация ПСРКМНСС началась 25 мая 2006 г. в Южно-Сахалинске, административном центре Сахалинской области Российской Федерации. Являясь результатом годового сотрудничества между коренными народами Сахалина (именуемыми, по их собственной просьбе, коренными малочисленными народами) и «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.», в настоящее время План управляется Компанией в тесном сотрудничестве, как с коренными малочисленными народами, так и с органами власти Сахалинской области.

План включает в себя как меры по снижению негативных воздействий на жизнь и источники существования коренных малочисленных народов Севера Сахалина (КМНСС), попадающих в зону реализации нефтегазового проекта «Сахалин-2», так и меры по распределению части доходов от Проекта среди коренных малочисленных народов, проживающих на территории острова. Такое распределение доходов осуществляется путем реализации программ экономического развития (Программа поддержки традиционной экономической деятельности, ППТЭД), здравоохранения, образования, культуры и подготовки (Программа социального развития, ПСР), а также посредством отдельного, находящегося под управлением представителей коренных малочисленных народов, Фонда мини-грантов (ФМГ).

Ежегодное финансирование Плана составляет около 300 000 долларов США, что за 5 лет составит сумму в 1,5 миллиона долларов США, которую обязалась выплатить Компания. В этот завершающий год реализации Плана также проводится подготовка ко второму этапу Плана (2011–2015 гг.).

План признан образцом передового опыта, как на международном<sup>1</sup>, так и на национальном уровне; пожалуй, наиболее показательной является поддержка Российской ассоциации коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ), крупнейшей организации коренных народов России. АКМНСС и ДВ РФ рекомендует использовать План в других регионах страны как модель для взаимодействия между коренными народами и промышленными компаниями, особенно в случае привлечения иностранных инвестиций. Многие наблюдатели, включая Министерство регионального развития РФ, также считают, что ПСРКМНСС может служить образцом для национальных компаний.

## **2. Цели, методика и авторство отчета об оценке реализации Плана**

Цели и задачи. Оценка реализации Плана (ОРП) предназначена для оценки эффективности выполнения таких задач ПСРКМНСС, как: i) устранение или смягчение негативных воздействий, вызванных строительством и эксплуатацией объектов в рамках Проекта; ii) улучшение качества жизни коренных малочисленных народов острова Сахалин; и iii) расширение возможностей для активного участия коренных общин в управлении данным Планом и другими аналогичными стратегиями развития местных общественных структур. Кроме того, одной из задач ООРП является предоставление соответствующих рекомендаций по разработке второго ПСРКМНСС.

Методика. В группу оценки реализации Плана (ГОРП) вошли три человека; все они были выбраны в связи с тем, что являются независимыми лицами и не принимают участия в реализации ПСРКМНСС. В состав ГОРП под руководством ранее назначенного независимого наблюдателя (НН) Плана Грегори Гулдина, входили два члена, выбранные совместно компанией «Сахалин Энерджи», Региональным советом уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (РСУП) и отделом коренных народов Севера аппарата Губернатора и Правительства Сахалинской области. Олег Капкаун как опытный, знающий и уважаемый лидер коренного населения, имеющий богатый опыт сотрудничества с коммерческими и общественными организациями, был назначен РСУП и утвержден Компанией для выполнения обязанностей представителя коренных народов в составе группы оценки реализации Плана и обеспечения активного участия коренного населения в анализе ООРП. Профессор Александр Коньков, заведующий кафедрой социологии Сахалинского государственного

---

<sup>1</sup> Международная финансовая корпорация в своем руководстве «Взаимодействие с заинтересованными сторонами», 2007 г. назвала его примером передовой практики в области привлечения заинтересованных сторон. Всемирный банк также использует ПСРКМНСС как пример передовой практики в сфере реализации плана содействия развитию коренных народов (Всемирный банк, в печати).

университета и признанный эксперт в области методологии исследований, был выбран для дополнения группы и с целью подготовки, мониторинга и анализа исследований оценки информированности о ПСРКМНСС и мнения коренных малочисленных народов острова относительно Плана.

Исследование проводилось с 1 по 20 июля 2010 года среди коренного населения с. Некрасовка, с. Вал, пгт. Ноглики, г. Поронайск, с. Чир-Унвд, г. Оха и г. Южно-Сахалинск. Согласно статистике, в этих населенных пунктах проживает более 90% всех представителей КМНС Сахалина. В исследовании использовалась направленная пропорциональная выборка. Направленная выборка была принята для обеспечения того, чтобы число респондентов в отдельном населенном пункте составляло от 5% до 8% от общего числа КМНС в этом населенном пункте. Учитывая общую численность КМНС на Сахалине, которая на настоящий момент составляет около 3900 человек, в ходе исследования были опрошены более 5% представителей ПСРКМНСС, проживающих на Сахалине. Результаты опроса в краткой форме приведены ниже, в разделе IIВ, а полные результаты опроса можно найти в Приложении 1.

НН находился на острове с 20 мая по 10 июня 2010 года, участвовал в совещаниях руководящих органов Плана в Южно-Сахалинске, а затем в сопровождении г-на Капкауна встречался с коренным населением г. Поронайск, г. Оха, с. Москальво, с. Некрасовка, с. Вал, пгт. Ноглики, пгт. Смирных, г. Александровск-Сахалинский и пгт. Тымовское. Сотрудники Группы «Сахалин Энерджи» по работе с КМНС предоставили д-ру Гулдину и г-ну Капкауну основные документы (из которых наиболее важными были полугодовые отчеты о деятельности Компании по реализации ПСРКМНСС и обновленные версии матрицы мер по снижению воздействия, а также протоколы заседаний комитетов) и организовали ряд встреч с основными заинтересованными сторонами:

- сотрудниками «Сахалин Энерджи» (с сотрудниками, осуществляющими руководство Планом, и с другими сотрудниками, оказывающими поддержку в управлении ПСРКМНСС);
- коренными малочисленными народами (как с лидерами, так и с рядовыми членами общин);
- органами власти Сахалинской области (отделом коренных народов Севера в аппарате правительства Сахалинской области, администрациями Поронайского, Смирныховского, Александровск-Сахалинского, Охинского, Тымовского и Ногликского районов);
- представителями руководящих органов ПСРКМНСС (в том числе членами Наблюдательного совета (НС) ПСРКМНСС, Исполнительного комитета (ИК), Комитета ППТЭД, Комитета ПСР, Совета ФМГ, а также организаций КМНС «Кых-кых», «Пойран», местной общественной организацией КМНС Поронайского района).

Авторство. Как указано в содержании, раздел I.C был написан г-ном Капкауном, а раздел II.B, Приложение 1 — профессором Коньковым. Остальные разделы были составлены д-ром Гулдином при участии члена Группы, Олега Капкауна.

Структура отчета об оценке реализации Плана. Каждой из задач ОРП посвящен свой раздел в настоящем отчете: «Снижение воздействия» (раздел III), «Средства» (раздел IV), «Создание потенциала» (раздел V), «Общая оценка» (раздел VI) и «Рекомендации по ПСРКМНСС-2» (раздел VII).

### **3. Обзор ПСРКМНСС (О. Капкаун)**

Негативные воздействия. В ходе строительства и начала производства в рамках проекта «Сахалин-2» негативное воздействие на окружающую среду было минимальным. наданный момент ландшафт на трассе трубопровода восстанавливается. Жалоб на прямое или косвенное негативное воздействие на жителей и населенные пункты районов нет. Этнологическая *экспертиза* не проводилась.

Средства. Проехав по районам Сахалинской области можно с уверенностью сказать, что появились ростки улучшения условий жизни и экономической ситуации населения коренных малочисленных народов Севера. С 2006 по 2010 гг. в рамках ПСРКМНСС было реализовано 299 проектов на общую сумму 40 403 377 рублей.

В семьях родовых хозяйств, общин, появился транспорт, технические средства (снегоходы «Буран», лодки, подвесные моторы, машины), оборудование и инструменты (моноблоки, морозильные камеры, бензопилы, сварочные аппараты). В рамках Плана содействия по комитету ППТЭД с 2006 по 2010 гг. реализовано 89 проектов на общую сумму 17 681 081 рубль. По комитету ФМГ реализовано 88 проектов на сумму 4 033 220 рублей. По комитету ПСР реализованы следующие проекты в рамках четырех компонентов: «Здравоохранение» — 33 проекта на общую сумму 5 281 297 рублей, «Образование» — 34 проекта на сумму 6 958 044 рубля, «Культура» — 30 проектов на сумму 3 613 462 рубля и «Обучение/развитие потенциала» — 25 проектов на сумму 2 836 673 рубля.

ПСРКМНСС оказал реальную поддержку коренному населению Сахалина путем реализации проектов, которые внесли вклад в культуру, сохранение традиционного образа жизни, здравоохранение, образование, создание потенциала, жизнь родовых общин и групп коренного населения в целом.

Среди основных проектов:

- создание комплекса по переработке и расфасовке дикоросов в с. Некрасовка (крестьянское родовое хозяйство «Уньгыш» под руководством Людмилы Кравчук);

- развитие обмена товарами для удаленных поселков Охинского района (родовое хозяйство «Ке-раф»);
- создание сайта Охинской местной общественной организации «Центр по сохранению и развитию традиционной культуры КМНС «Кых-кых» ([www.kykhkykh.org](http://www.kykhkykh.org));
- проект Светланы Санги «Мы ушли...» (муниципальное учреждение культуры «Поронайский краеведческий музей»);
- музей под открытым небом в с. Чир-Унвд (семейно-родовая община «Койвонгун»). Наиболее устойчивыми направлениями Плана являются здравоохранение, образование, культура и развитие потенциала, проблемное направление — поддержка традиционной экономической деятельности.

ПРСКМНСС положительно влияет на рост родовых хозяйств и общин. По состоянию на 29 апреля 2010 года зарегистрировано 54 некоммерческих организаций КМНС. Сюда входят родовые хозяйства «Ларга», «Махтуш-во», «Теви», «Норк», «Нанво» и «Ньмиф», а также родовые общины «Тый», «Певгач», «Трамбаус», «Чир-Унвд». Благодаря ПРСКМНСС, родовые хозяйства и общины получили возможность строить планы на будущее, учиться, сохранять свой образ жизни и традиции, организовывать семинары и участвовать в различных соревнованиях. Тем не менее, во всесторонней эффективной поддержке традиционной экономической деятельности Плану мешало отсутствие четкого положения относительно того, кто имеет право на получение грантов на самообеспечение и кто имеет право на возможность реализации бизнес-плана.

Развитие потенциала. В период реализации ПРСКМНСС в сознании жителей из числа коренных малочисленных народов Севера произошли изменения. Они начали сознавать, что при поддержке ПРСКМНСС можно создавать родовые хозяйства и общины, у них появился блеск в глазах, появилось желание жить, а не существовать, гордость за свой уклад жизни. Они хотят сохранять свои традиции и культуру, планируют рост своих родовых хозяйств и общин, строят планы на будущее. ПРСКМНСС оказывает реальную и фактическую поддержку в сохранении языков, укреплении здоровья, поддержке национальных видов спорта. При содействии ПРСКМНСС лидеры организаций коренных народов прошли курсы обучения по созданию потенциала, было закуплено компьютерное оборудование, организованы семинары по бухгалтерскому учету для родовых хозяйств и общин, а также для общественных организаций КМНС. Что наиболее важно, появились молодые лидеры из числа коренного населения, которые заботятся о будущих поколениях и о возрождении традиций. Среди этих новых лидеров Евгений Мугдин, глава Территориально-соседской общины коренного малочисленного народа нивхи «Чир-Унвд», Юлия Ли, председатель Территориально-соседской общины «Пойран». Мария Киле и Дмитрий Капкаун из Южно-Сахалинска, которые обучались в «Школе молодого лидера».

## II. Оценка ПСРКМНСС партнерами по ПСРКМНСС

### 1. Коренные малочисленные народы

Среди коренных малочисленных народов Сахалина широко распространено мнение, что ПСРКМНСС в целом является полезным для коренного населения по целому ряду направлений. Люди стали получать реальную поддержку, особенно в области образования, здравоохранения и культуры. Кроме того, План стимулирует и другие положительные социальные тенденции, например, активизирует социальное взаимодействие, давая при этом возможность коренному населению выйти на новый уровень сотрудничества с правительством. Есть и негативная сторона: в ходе реализации программы ПТЭД были получены смешанные результаты, программа критически оценивается в том, что касается конфликта интересов, недоказанной перепродажи имущества, приобретенного на грантовые средства, несправедливого распределения средств.

#### Распределение средств

Большая доля коренных семей Сахалина получает поддержку в рамках ПСРКМНСС, и очевидно, что, учитывая большое число взаимосвязанных семей, они составляют большинство коренного малочисленного населения. Распределение средств ПСРКМНСС через ПСР и ФМГ, считается однозначно полезным. Программа ПТЭД также высоко оценивается за предоставление родовым хозяйствам и семьям возможности получения более свободного доступа к традиционным местам рыбной ловли, охотничьим угодьям и местам сбора дикоросов.

#### Повышение активности

Некоторые наблюдатели из числа коренного населения продолжают считать наиболее важным преимуществом ПСРКМНСС для населения не материальные средства ПСР и других программ, а то, что План вдохновляет коренное население на более активную позицию в личной и общественной жизни. Эти наблюдатели указывают на долгий период зависимости коренного населения в советский период и создание культуры пассивности, когда интернаты воспитывали целые поколения коренных народов в отрыве от собственной культуры и активного участия в создании условий для себя и своих семей. До сих пор можно видеть такое отношение, когда некоторые представители коренного населения считают ПСРКМНСС просто продолжением прежней покровительственной модели «раздачи подарков» и пассивно ждут своей доли, только теперь не от правительства, а от Компании.

Однако некоторые представители коренных малочисленных народов верят, что благодаря акценту на развитие потенциала, ПСРКМНСС может сломать эту культуру зависимости, помогая коренному населению острова выйти на новый

уровень взаимодействия. С этой точки зрения, люди отмечают некоторые признаки повышения активности, стимулированной ПСРКМНСС.

- Больше людей подают заявки на гранты ПСРКМНСС, больше людей могут сами написать заявку на грант.
- Поступает больше жалоб на ПСРКМНСС: хотя этот признак можно посчитать негативным, он в любом случае свидетельствует об активном, а не пассивном подходе к Плану и деятельности населения. До декабря 2009 года была подана только одна официальная жалоба и две претензии; в первой половине 2010 года поступило пять отдельных жалоб, в которых люди официально высказали свое недовольство, которое раньше обсуждали только в частном порядке. В сложившихся условиях это можно считать прогрессом.
- Больше экономических организаций используют финансовые средства и оборудование ПСРКМНСС для сотрудничества в экономической деятельности.
- Больше экономических организаций, таких как общины и родовые хозяйства<sup>2</sup>, были сформированы непосредственно в ответ на требования ПСРКМНСС.
- План помогает людям участвовать в конференциях, которые проводятся в других городах страны, что вдохновляет представителей коренного населения учиться на примере других групп коренных народов. Аналогично, встреча с людьми из других общин о. Сахалин и чтение Плана и отчетов независимого наблюдателя также способствуют новому отношению людей к проблемам коренного населения, новому ощущению осведомленности всего острова об этих проблемах. Как сказал один из лидеров коренного населения: «До ПСРКМНСС не было реального единства между коренными народами Сахалина. Теперь мы регулярно встречаемся, чтобы обсудить планы нашей деятельности как коренные малочисленные народы Сахалина. Можно сказать, что План объединил коренные народы острова».
- Один из лидеров коренного населения острова заявил: «Нашим людям нужен такой стимул, как ПСРКМНСС. ПСРКМНСС — толчок для людей к размышлениям о том, как получить помощь, как ее мудро использовать». По словам одного предпринимателя из числа коренного населения, «люди видят, что активность приносит результаты».
- Заставив людей активно обращаться за средствами путем заполнения форм, составления планов, разработки смет и посещения совещаний, ПСРКМНСС способствовал большему привлечению населения. Вице-мэр одного из районов

---

<sup>2</sup> Общины – некоммерческие организации, а родовые хозяйства могут быть и коммерческими, и некоммерческими.

отметил, что эта тенденция ведет к большей открытости коренного населения в его районе.

- Молодежь сформировала собственную школу лидерства и ведет собственную деятельность (вдохновленные ПСРКМНСС).

Некоторые также отмечают тот факт, что в ПСРКМНСС (в отличие от других правительственных или частных источников финансирования) большинство мест в руководящих органах занимают представители коренных народов, они также активно подают заявки и распределяют средства. Примечательно, что проведенное исследование показало – третья часть участников опроса чувствует себя активными участниками реализации Плана.

#### Возрождение этнической гордости

Многие респонденты из числа коренного населения также сказали группе ОРП, что ПСРКМНСС в значительной степени помог возродить национальную гордость коренных народов. Многие гранты были выделены на программы и мероприятия, демонстрирующие самобытность и культуру коренных народов, что повлияло на отношение многих, особенно молодых людей к коренной культуре. Теперь многие считают, что в традиционной коренной культуре есть свой колорит. В результате появились предложения по развитию этнического туризма и общее отношение «наша этническая культура стоит того, чтобы ее сохранить».

Один молодой нивх рассказал, как участие в программе ПТЭД и в «Школе молодого лидера» (оба проекта реализуются в рамках ПСРКМНСС) вселило в него и в его друзей надежду, что они смогут осуществить свои планы и развиваться как «современные нивхи»:

*«Раньше мы думали, что для того, чтобы жить в современном мире, мы должны отказаться от традиций и уехать в город, чтобы стать асфальтовыми нивхами, которые ничего не знают о традиционном образе жизни. В Школе нам рассказали о наших правах, и теперь я хочу узнать больше о нашей нивхской культуре и более активно участвовать в развитии своей культуры. Я научу своего маленького сына гордиться тем, что он нивх».*

#### Негативные моменты

Некоторые респонденты из числа коренного населения считают, что ПСРКМНСС имеет ряд значительных негативных аспектов. Не раз отмечалось, что План является слишком сложным для коренных малочисленных народов, не знакомых с договорами, нормами, налоговыми и страховыми требованиями, формами заявок; что общая структура управления и реализации слишком запутана; возможно, через несколько лет они смогут быть готовы к этому, но не сейчас.

Тем не менее, намного чаще План критиковали за то, что отдельные лица, семьи или группы несправедливо получали средства по программе ПТЭД, что члены комитета неправильно выделяли средства своим знакомым, отказывая людям из других районов или семей. Как следствие, люди заявляли, что:

- некоторые лица получали по Программе ПТЭД товары и перепродавали их с целью наживы;
- программой ПТЭД руководили люди из пгт. Ноглики, которые несправедливо выделяли ресурсы жителям Ногликского района;
- положения Плана слишком часто менялись, и людям было сложно правильно составить заявку;
- информация о средствах, выделяемых в рамках Плана, не всегда распространялась так широко, как хотелось бы.

Другие критиковали План как источник конфликтов между коренными народами острова, учитывая споры, неоднократно разгоравшиеся вокруг распределения средств по Программе ПТЭД. Хотя некоторые объясняют эти конфликты или негативные эмоции понятной завистью и разочарованием тех, кто подавал заявку, но не получил грантов ПСРКМНСС, другие указывают на то, что такие межрегиональные или межсемейные конфликты существовали и до ПСРКМНСС и что План просто сделал их более публичными, поскольку теперь у людей появились новые причины для ссор в масштабах всего острова.

Некоторых это огорчило, другие считают такие явления неизбежным следствием процесса, в рамках которого коренные малочисленные народы Сахалина активно участвуют в определении оптимальных способов распределения ресурсов среди населения и решают, какие принципы распределения являются наиболее подходящими. Должен ли План просто разделить все средства, как раньше? Распределить средства по нескольким несоциальным критериям, таким как коммерческая эффективность? Позволить кому-то другому принимать решения за коренные народы? Этот спор отражает нерешенный вопрос о разных подходах к проблемам современной жизни.

Сотрудничество КМНС с «Сахалин Энерджи» и правительством: Трехстороннее соглашение.

Реакция коренного населения на роль «Сахалин Энерджи» в создании и поддержке ПСРКМНСС привела к почти повсеместному принятию Компании коренным населением острова. Это удивительно, учитывая публичные протесты коренного населения против Компании до ПСРКМНСС. Отношение к сотрудничеству с правительством в реализации ПСРКМНСС несколько более сложное, поскольку некоторые все еще подозрительно относятся к тому, что считают слишком активным влиянием правительства на руководство Планом. Другие довольно положительно оценивают то, что они считают совместной

эффективной работой администраций с местным коренным населением на областном и муниципальном уровнях, и отдают должное трехстороннему соглашению за создание площадки продуктивного и равного сотрудничества Компании, коренного населения и правительства. Один заметный лидер коренного населения отметил: «ПСРКМНСС получил известность, и его упоминают на всех национальных мероприятиях, связанных с коренным населением. Министерство регионального развития РФ считает План лучшим практическим примером сотрудничества между коренными малочисленными народами и промышленными компаниями».

## **2. Исследование информированности и отношения коренного населения к ПСРКМНСС (Коньков А.Т.)**

Социологический опрос населения о. Сахалин из числа коренных малочисленных народов Севера проводился кафедрой социологии Сахалинского государственного университета по заказу компании «Сахалин Энерджи» в период с 1 по 20 июля 2010 года. Исследованием охвачены основные населенные пункты традиционного проживания КМНСС: села Вал, Чир-Унвд, Некрасовка, пгт. Ноглики, города Поронайск, Оха, Южно-Сахалинск. По данным статистического учета в указанных населенных пунктах проживает более 90% всех представителей КМНС Сахалина.

Опрос показал, что большинство населения в той или иной мере информировано о существовании Плана, а для некоторых он стал частью повседневной жизни. Доля респондентов, которые смогли назвать конкретные аспекты и программы поддержки КМНС в рамках ПСРКМНСС, составила 57%. Большинство респондентов знает одну или несколько программ (мероприятий), предусмотренных в Плане, причем население лучше всего осведомлено о таких программах ПСРКМНСС, которые предусматривают оказание материальной помощи КМНСС; расширение доступности социальных услуг (в сфере образования, здравоохранения, социального развития), а также проекты, направленные на сохранение и развитие культуры КМНСС.

Тот факт, что относительное большинство респондентов (45,93%) узнало о Плане от своих друзей и знакомых, свидетельствует о том, что в повседневной коммуникации среди КМНСС вопросы, относящиеся к Плану, нашли свое место; его программы и конкретные проекты служат предметом обсуждения при общении друзей, знакомых, соседей.

Результаты социологического исследования показывают, что среди КМНСС положительное отношение к Плану преобладает над отрицательным. Около 45% опрошенных имеют благоприятное или очень благоприятное впечатление о

Плане; при этом немногим более 5% респондентов имеют отрицательное впечатление о нем (Таблица 3.1).<sup>3</sup>

Таблица 3.1 Говоря в целом, каково Ваше впечатление о том, как реализуется План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина?

1) Очень благоприятное	7,18%
2) В целом благоприятное	37,75%
3) Благоприятное и неблагоприятное в одинаковой степени	15,31%
4) В целом неблагоприятное	5,26%
5) Очень неблагоприятное	0,00%
6) Затрудняюсь ответить	34,50%
Итого	100,00%

Благоприятное впечатление о ПСРКМНСС респонденты объясняют тем, что он позволяет решать наиболее острые социальные проблемы коренных малочисленных народов Севера Сахалина, способствует улучшению экономического положения семей, родовых хозяйств и объединений, социально незащищенных групп из числа КМНСС.

Сообщество КМНСС заинтересованно относится к вопросам реализации Плана содействия, высказывая в связи с этим свои пожелания и критические замечания относительно того, как он реализуется. Тем респондентам, которые охарактеризовали свое впечатление о Плане как благоприятное и неблагоприятное в одинаковой степени, было предложено высказаться, дать пояснения. Также комментарии были получены от респондентов, которые заявили, что они имеют негативное впечатление о Плане. Ответы показывают, что позитивное восприятие Плана связано с признанием респондентами его положительного вклада в социальное, экономическое и культурное развитие КМНСС. Отрицательное восприятие обусловлено главным образом следующими причинами: имеющимися, по мнению респондентов, недостатками в организации программ поддержки КМНСС, а также неудовлетворенностью тем, что не все представители КМНСС, обратившиеся за поддержкой, получили ее.

Наше исследование показывает, что КМНСС в целом положительно оценивают План содействия, признает его вклад в улучшение экономического и социального благополучия коренного населения острова Сахалин. Неудовлетворенность, имеющаяся у части населения в связи с Планом, по-видимому, относится не к содержанию самих мероприятий, предусмотренных Планом, а к различным аспектам его реализации и/или организации работы с отдельными группами населения из числа КМНСС. Например, нарекания вызывает то, что План ориентирован на оказание поддержки организованных групп КМНСС, а не

---

<sup>3</sup> Нумерация таблиц соответствует нумерации в полной версии исследования (см. Приложение 1)

отдельных индивидов или семей; часть респондентов указывает на, как им представляется, несправедливость при распределении помощи, принятии решений о поддержке тех или иных заявок.

Отмечая общее улучшение в сфере развития культуры КМНСС за годы реализации Плана содействия, многие респонденты указывали, что благодаря этому сами стали с большим интересом относиться к своей национальной культуре, проявлять интерес к своим «культурным корням». Также респонденты отмечали, что *«Благодаря Плану создан этнографический музей. Работает национальный нивхский ансамбль «Пила Кен». Есть шанс, что наша культура не вымрет».*

Большинство опрошенных респондентов затруднились дать оценку того, как План повлиял на развитие родовых хозяйств. Данное обстоятельство объясняется, по-видимому, тем, что немногие респонденты имеют прямое отношение к деятельности родовых хозяйств и, вероятно, не вполне осведомлены о соответствующих мероприятиях Плана содействия в данной области. Тем не менее, все респонденты, которые являются членами или руководителями родовых хозяйств, заявили, что План оказал положительное влияние на развитие родовых хозяйств.

Опрошенные респонденты из числа КМНС Сахалина по большей части затрудняются оценить, как План повлиял на активность общественных организаций и в целом коренных малочисленных народов Севера. Тем не менее, некоторые респонденты отметили, что за последние пять лет активизировалась общественная жизнь коренного населения Сахалина, более активно стали действовать существующие организации КМНСС и возникли новые формы организации КМНСС (в частности - комитеты Плана). По словам респондентов из числа участников фокус-групп, с началом реализации Плана *«Общественные организации [КМНСС] получили помощь, у активистов появился шанс проявить себя. Думаю, кто хочет, тот может проявить себя»* (рабочая, 42 года), *«Люди стали активнее, сплоченнее, так как люди начали принимать участие в общественных организациях. Сами стали активнее заниматься сохранением традиций, организацией мероприятий»* (служашая, 28 лет).

Одобрение и положительные оценки КМНСС получили направления Плана содействия, ориентированные на поддержку образования, здравоохранения, возрождение культуры КМНСС, поддержку хозяйственной деятельности, в том числе – традиционных видов экономической деятельности. По мнению респондентов, указанные направления и мероприятия Плана являются наиболее полезными и успешными.

В целом необходимо отметить, что большинство жителей из числа КМНСС в той или иной мере информированы о «Плане содействия», а наиболее известные населению программы и мероприятия, осуществляемые Планом, оцениваются

положительно. Вместе с тем, среди КМНСС довольно широко распространены оценки, согласно которым План за годы его реализации не привел к значительному улучшению качества жизни коренных малочисленных народов, хотя и минимизировал некоторые из негативных тенденций в сфере экономического, социального и культурного развития КМНСС.

За годы реализации Плана содействия сложилась определенная инфраструктура участия КМНС в его реализации: созданы комитеты Плана, в районах Сахалинской области функционируют региональные советы КМНС, которые участвуют в обсуждении Плана и выработке предложений по его реализации. Организации КМНСС активно участвуют в грантовых проектах, что способствует не только решению социально-экономических задач, но также повышению общественной активности КМНСС. Отвечая на вопрос, чувствуют ли они себя активными участниками реализации Плана, более 32% респондентов ответили утвердительно. Как показывают результаты опроса, за годы осуществления Плана, каждый пятый респондент лично обращался с заявкой на получение помощи в рамках программ Плана содействия.

Важным аспектом взаимодействия КМНСС и компании «Сахалин Энерджи», в том числе по вопросам реализации Плана содействия, является информационная открытость Компании, наличие возможностей для подачи жалоб, выражения озабоченности населением. Решению этой задачи способствует разработанный Компанией Порядок работы с жалобами и обращениями. Проведенное нами исследование среди КМНСС показывает, что немногим более 30% респондентов знакомы с данным Порядком, который определяет форму жалоб, содержит бланки жалоб и контактную информацию, необходимую для обращения в Компанию.

Негативные ожидания в связи с проектом «Сахалин-2» по-прежнему актуализированы в общественном сознании КМНСС, хотя, вероятно, в менее выраженном виде по сравнению с периодом, предшествовавшим началу реализации Плана.

Комментируя свои высказывания, респонденты отмечали, что, по их мнению, добыча нефти и газа неизбежно сопряжена с рисками аварий. Поэтому необходимо предпринимать максимально строгие меры предотвращения производственных сбоев или нарушения требования экологической безопасности.

### **3. Правительство Сахалинской области и районные администрации**

Правительство Сахалинской области (ПСО) (ранее администрация Сахалинской области) считает ПСРКМНСС очень выгодным для КМНС. Отделы культуры, здравоохранения и образования ПСО высоко оценивают План, а также его руководство, структуры и процедуры реализации. Особенно высокую оценку также дают трехстороннему соглашению, которое напрямую вводит ПСО в управление

Планом и может служить для других компаний образцом работы с правительством и коренным населением; стремление «Сахалин Энерджи» к подписанию трехстороннего соглашения и к выполнению ПСРКМНСС находит единодушное одобрение. ПСО с удовлетворением отмечает, что: i) План стал центром взаимовыгодного сотрудничества ПСО, местных администраций и коренного населения, ii) отдельные представители, семьи и организации коренного населения получают материальную помощь во многих областях и iii) План продолжает реагировать на участие коренного населения. Критические замечания включают: i) относительное невключение некоторых удаленных районов, которые не получают средств в том же объеме, что более организованные районы, ii) отсутствие равного доступа к распределению средств в некоторых случаях и iii) слишком активное участие отдельных лиц в руководстве Планом.

Большинство районных администраций также положительно высказываются о результатах ПСРКМНСС и высоко оценивают значительную поддержку, оказываемую Планом по строкам бюджета, связанным с коренным населением. На высшем административном уровне членам ГОРП неоднократно говорилось, что участие в реализации ПСРКМНСС также помогло повысить осведомленность о проблемах коренного населения среди самих администраций, поскольку это была первая программа, в обсуждении которой они действительно должны были участвовать, в отличие от программ, по которым они просто тратили деньги из государственных бюджетов на инфраструктурные нужды (электричество, водоснабжение и Интернет). Они также охарактеризовали ПСРКМНСС как намного более гибкий источник финансовой поддержки коренного населения, чем другие, а потому более соответствующий местным потребностям и интересам. Таким образом, несмотря на то, что общая сумма, выделенная в рамках ПСРКМНСС, может быть намного ниже сумм из других источников, План высоко оценили как важнейшее дополнение к местным социально-культурным программам и мероприятиям. Стабильность Плана также получила высокую оценку, поскольку многие считают структуру руководства и подходы к реализации Плана образцом для правительственных программ по поддержке коренного населения.

Районные администрации очень высоко оценили поддержку, которая оказывается в рамках ПСРКМНСС учебным, медицинским и культурным программам, включая финансирование фестивалей, открытых широкой публике, которые имели важное значение, поскольку помогли укрепить знания и поддержку большей части населения в отношении культуры коренных народов и повлиять на местный политический и социальный климат. Кроме того, они очень ценят инициативы программы ПТЭД, способствующие развитию местной экономики, например, поддержку, оказанную предприятию «Абориген», и связывают будущее коренного населения своих районов с успехом развития родовых хозяйств и подобных предприятий.

Однако в одной муниципальной администрации критически высказались о недостаточном, по их мнению, обмене информацией и участии местной администрации в реализации инициатив, особенно тех, которые связаны с поддержкой местных предприятий и отдельных представителей коренного населения. Они считают, что без такого контроля План открыт для нарушений, примером чего является случай, когда один студент получил несколько грантов на высшее образование, а после выпуска решил не возвращаться в свой район, в результате чего его обучение не принесло пользы району. Аналогичным образом, по их мнению, могут быть неправильно использованы средства, выделенные на местное экономическое развитие: «ПСРКМНСС — это большой вкусный пирог, от которого все стараются отхватить для себя кусок побольше. После их пиршества остаются лишь крохи. Мы хотим, чтобы ПСРКМНСС был нашими кирпичами и раствором, на которых мы сможем построить крепкий дом». Впрочем, один из наблюдателей заметил, что местная администрация, возможно, просто ностальгирует о тех днях, когда она контролировала всю экономическую деятельность и была центром принятия всех решений.

#### **4. «Сахалин Энерджи»**

«Сахалин Энерджи» считает, что ПСРКМНСС является очень успешной программой компании, основанной на реальном сотрудничестве «Сахалин Энерджи» с двумя ее партнерами: Правительством Сахалинской области и коренными малочисленными народами Сахалина в лице РСУП. Такое партнерство является успешным в соблюдении принципов компании и достижении целей устойчивого развития, поскольку ответственность за реализацию ПСРКМНСС делится между партнерами, а не ложится только на Компанию. Компания открыто признает, что реализация Плана не совершенна, но ее необходимо рассматривать как часть долгосрочного процесса развития потенциала. Успех Плана, по мнению Компании, можно заметить в движении от мероприятий по смягчению последствий к акценту на выгодах и развитии.

«Сахалин Энерджи» выделяет несколько факторов успеха ПСРКМНСС: i) добровольное соблюдение международных стандартов, ii) привлечение независимого наблюдателя к мониторингу реализации Плана и внесению независимых предложений по руководству, iii) активное участие правительства и коренного населения в управлении Планом. Компания считает, что План полезен для Компании, помогая ей понять КМНС и выполнять обязательства перед кредиторами, что, в свою очередь, позволяет Компании получать финансирование от международных банков. Один из ведущих представителей руководства отметил: «Если хочешь быть экономически эффективным, нужно выполнять социальные обязательства своей компании».

Компания считает, что коренные малочисленные народы также получают большие преимущества благодаря Плану, приобретая не только материальные выгоды, но и

отличный опыт управления планами и бюджетами, написания отчетов и аналогичные навыки. Кроме того, работа над ПСРКМНСС также предоставляет КМНС площадку для обсуждения своих проблем и развития собственного потенциала, поскольку по существу ПСРКМНСС выступает в качестве «школы лидерства КМНС».

Компания признает, что в ходе реализации Плана возникают проблемы. Три из них представляются важными: повторяющиеся обвинения в конфликтах интересов, недостаточный внутренний мониторинг и отсутствие коммерческого опыта у местного населения. Основным условием разрешения первых двух проблем видится прозрачность, а многообещающей тенденцией для устранения последней проблемы представляется рассмотрение перехода к возможности выдачи мини-кредитов вместо грантов. Самое главное, представители компании «Сахалин Энерджи» сообщают, что эти ответные меры были предложены коренными членами руководящих органов ПСРКМНСС.

См. в Приложении 2 обзор выполнения Плана с 2006 по 2010 гг., выполненный «Сахалин Энерджи».

### III. Меры по снижению воздействия

*Помог ли План снизить/предотвратить негативное воздействие Проекта? Вызвали ли План нарекания? Верно и то, и другое.*

Меры по снижению воздействия, предусмотренные ПСРКМНСС, определены на основе пунктов, включенных в матрицу мер по снижению воздействия (ММСВ), а также в самостоятельное соглашение о работе по аналогичным вопросам, подписанное во время запуска Проекта в мае 2006 г. представителями Компании и РСУП. Последнее соглашение интерпретирует ММСВ скорее как некий процесс, в котором рассматриваются вопросы потенциального или кажущегося вреда, причиненного общинам коренных малочисленных народов острова в ходе реализации Проекта, чем в качестве окончательно оформленного документа. В первоначальной матрице целый ряд вопросов был решен надлежащим образом, к удовлетворению обеих сторон, и в настоящее время ММСВ продолжает выполнять важную функцию обеспечения для представителей коренного населения удобной возможности подавать крупные и мелкие жалобы. Наблюдательный совет периодически пересматривает и анализирует ММСВ на своих полугодовых совещаниях.

Матрица мер по снижению воздействия включает в себя положения для трех исследований воздействий Проекта, по одному из которых обобщающие выводы были сделаны в 2006 году (ихтиологический отчет), а два других были проведены в 2007 году (анализ проектной документации и экспертная оценка морских биологов). «Сахалин Энерджи» указывает на отсутствие в этих отчетах свидетельств того, что проект «Сахалин-2» оказал негативное воздействие на жизнь и источники существования коренных малочисленных народов.

По состоянию на июль 2010 года из 30 первоначальных проблем, указанных в ММСВ, 28 были решены и еще две постоянно контролируются: аварийные разливы нефти и процедура рассмотрения жалоб. Руководство РСУП в целом удовлетворено ситуацией и считает, что «Сахалин Энерджи» ответственно относится к работе с экологическими рисками Проекта. Хотя коренное население в целом по-прежнему настороженно относится к экологическим рискам Проекта, многие считают эти риски неизбежным следствием реализации проектов по добыче нефти и газа. Местные администрации, в свою очередь, также не сообщают о каких бы то ни было негативных последствиях Проекта.

Эффективная схема отслеживания процесса подачи и рассмотрения жалоб со стороны коренных малочисленных народов очень важна для определения степени воздействия Проекта и ПСРКМНСС на данные группы населения. В первые три года реализации Плана не было зарегистрировано ни одной официальной жалобы. Однако столь малое число официально поданных жалоб по поводу Проекта или ПСРКМНСС не следует считать признаком полного отсутствия жалоб в связи с

реализацией Плана. Многие из таких замечаний можно было услышать в устной форме, при этом высказывающими их лицами делается недвусмысленная оговорка о том, что официально об этих жалобах *не следует* сообщать. Учитывая сплоченный, родовой характер сообщества и предпочтение устного общения письменному, все это вполне объяснимо.

Затем, в 2009 году в Наблюдательный совет поступило две жалобы, а в 2010 году было официально подано пять жалоб. Эти жалобы связаны с распределением средств ПСРКМНСС, и ни одна из них не имеет отношения к экологическому воздействию проекта «Сахалин-2».

## IV. Средства ПСРКМНСС

*Улучшилось ли качество жизни коренных малочисленных народов Сахалина благодаря выделению средств в рамках Плана? Да.*

### 1. ОБЗОР

Программа социального развития (ПСР) и Фонд мини-грантов (ФМГ) были приняты хорошо, получатели средств выразили благодарность в отношении «Сахалин Энерджи» и Плана за полученные средства. Мнения относительно ППТЭД, в целом позитивные, разделились сильнее, претензии в основном были связаны с неправильным распределением средств.

### 2. Программа социального развития

В рамках Программы социального развития поддержано 122 проекта по четырем компонентам: здравоохранение, образование, культура и обучение/развитие потенциала на общую сумму около 19 000 000 рублей, по состоянию на октябрь 2010 года. Компонент «Образование» составляет самую большую долю ПСР (36%), далее следует «Здравоохранение» (28%). Распределение средств ПСР по районам в большинстве случаев приблизительно соответствовало распределению коренного населения на острове, за исключением Южно-Сахалинска (выше нормы — 20,7% бюджета, 5,9% на коренное население, что вполне объяснимо, учитывая, что здесь находятся центральные областные клинические учреждения) и пгт. Ноглики (ниже нормы — 13,3% средств ПСР, 29,5% — коренного населения). КМНС и местные правительственные учреждения единодушно одобряют работу ПСР, за время реализации Плана было высказано лишь несколько нареканий. В 2010 году в комитет ПСР поступило 42 заявки, из которых было профинансировано 24.

В рамках ПСРКМНСС были предприняты попытки налаживания партнерства с организациями коренного населения в целях совместной реализации некоторых подкомпонентов ПСР, особенно в области образования и здравоохранения. Цель заключалась в привлечении населения, повышении потенциала местных организаций КМНС, а также в предоставлении конкретной поддержки этим организациям. В первые годы реализации Плана единственным партнером был ОМОО «Центр по сохранению и развитию традиционной культуры коренных малочисленных народов Севера «Кых-кых» («Лебедь»), но в 2009 году к нему добавилась Местная общественная организация коренных малочисленных народов Севера Поронайского района. В 2010 году территориально-соседская община КМНС «Пойран» (г. Южно-Сахалинск) стала третьей организацией коренного населения, которая стала работать над реализацией Плана в качестве партнера. О работе «Кых-Кых» имеются разные сведения; в сфере образования и других доверенных ей проектов реализация шла эффективно, но у организации были проблемы с правильным и своевременным оформлением документов.

По компоненту «Здравоохранение». Было профинансировано 33 проекта на сумму 5 281 297 рублей, что составляет около 28.3% бюджета ПСР. Гранты выделялись непосредственно КМНС при получении ими субсидий на медицинское обслуживание, а также медицинским учреждениям, которые обслуживали преимущественно (но не исключительно) коренное население. Коренным жителям устанавливали (на бесплатной или субсидированной основе) зубные протезы, им проводили офтальмологические операции и медицинские осмотры, и предоставляли лекарства. Было оплачено обучение студентов-медиков, составлена книга о роли лекарственных растений в жизни коренного населения, люди с ограниченными возможностями получили компьютеры для дистанционного обучения. В пгт. Ноглики административный работник сферы здравоохранения подчеркнул, что самым важным аспектом компонента «Здравоохранение» была поддержка, оказанная малообеспеченным представителям коренного населения с целью получения ими доступа к медицинскому обслуживанию. Руководители Плана считают, что наиболее важными программами были финансирование получения медицинского образования студентами из числа коренного населения и поддержка при получении стоматологической и офтальмологической помощи.

Помимо других проектов, связанных со здравоохранением, медицинские учреждения также получили средства Плана на закупку оборудования и мебели, включая фельдшерские пункты удаленных поселков. Для последних это особенно важно, так как в противном случае таким поселкам, возможно, пришлось бы обходиться минимальным набором средств лечения. Например, с. Некрасовка в 2009 году получило весы для младенцев, а в другие годы — базовое диагностическое оборудование. Как сказал об этом местный врач с большим стажем работы: «Для такого маленького поселения наше оборудование соответствует высоким стандартам — и это благодаря ПСРКМНСС». Это действительно так, несмотря на то, что клиника до сих пор пользуется столами, стульями и шкафами, предоставленными Центральной больницей г. Оха 30–40 лет назад. В сегодняшних условиях есть надежда получать новое оборудование, а также шансы, что к моменту ухода на пенсию врача со стажем, который работает в больнице сейчас, будет возможность принять на работу нового специалиста.

По компоненту «Образование». Было реализовано 34 проекта на сумму 6 958 044 рублей или 37,2% бюджета ПСР. Наряду с компонентом «Здравоохранение» этот компонент получил самую высокую оценку из всех инициатив ПСРКМНСС, поскольку имел важнейшее значение для настоящего и будущего многих семей коренного населения, дав многим возможность начать или продолжить свое обучение. Обучение студентов оплачивалось из соображений как выгоды, так и необходимости, стипендии по-прежнему зависели от оценок. Образовательные проекты по развитию дошкольных и начальных школьных учреждений различных региональных отделов образования также получили поддержку (в пгт. Тымовское, г. Александровск-Сахалинский и пгт. Ноглики). В некоторых случаях эти проекты

помогли повысить осведомленность о культуре коренных народов и ее ценность в глазах студентов.

Как пример программы по выплате стипендий: половина из 14 студентов из числа коренных народов Охинского лицея № 6 (осуществляющего профессиональное обучение) получают стипендии. По словам директора лицея, этим студентам не предоставляются стипендии ни по каким другим программам (в основном они обучаются с целью получения диплома по бухгалтерскому учету и информационным технологиям) и без этой поддержки некоторым из них было бы трудно остаться в лицее. Другие образовательные проекты ПСРКМНСС включают празднование 60-й годовщины переселения на Сахалин нанайцев с Нижнего Амура, в селах Виахту и Трамбаус (Александровск-Сахалинский район) была проведена модернизация сельских библиотек при поддержке Плана.

По компоненту «Культура». Компонент «Культура» был профинансирован на сумму 3 613 462 рубля по 30 проектам (19,2% бюджета ПСР). Наиболее значимые проекты в рамках этого компонента осуществляются в поддержку подготовки книг и публикации рукописей, которые вносят вклад в документальное оформление культуры и истории коренных народов. В 2010 году была опубликована книга «Нивхские мифы и сказки» из архива Г.А. Отаиной, которая привлекла национальный интерес. Было поддержано много культурных конференций, а также культурных и этнических спортивных мероприятий, кроме того, гранты в рамках этого компонента получили музеи и библиотеки. Сахалинский областной краеведческий музей получил гранты на восстановление и регистрацию этнографических материалов начала XX века, которые представляют собой бесценный источник информации о прошлом коренного населения Сахалина. Кроме этих культурных проектов, было много других, не последним из которых являлся проект по поддержке издания букваря уйльта, который теперь помогает представителям этого народа учить своих детей родному языку. Поскольку языки коренных народов на острове близки к исчезновению, поддержка ПСРКМНСС в рамках культурного компонента ПСР и Фонда мини-грантов по сохранению нивхского и уйльтинского языков имеет важнейшее, глобальное значение для поддержания лингвистического разнообразия на Сахалине.

Компонент «Обучение/Развитие лидерского потенциала». В рамках этого компонента было профинансировано 25 проектов на общую сумму 2 836 273 рубля, что составляет 15% бюджета ПСР. В первый год реализации Плана этот компонент включал в себя предоставление компьютеров организациям коренного населения в каждом районе севера Сахалина, а в последние годы были поддержаны различные семинары, включая такие направления обучения, как юридическое образование, бухгалтерский учет, вождение снегоходов, сохранение запасов лосося, сохранение культуры коренных народов; кроме того, был выдан грант информационному центру, издающему вестник «Этносоюз», с целью поддержки услуг по обмену информацией в масштабах острова.

В 2009 году проекты включали важную инновацию: поддержку «Школы молодого лидера» КМНС под эгидой территориально-соседской общины «Пойран». Этот проект имел важное значение для молодежи из числа коренного населения Сахалина, некоторые из молодых лидеров сделали следующий шаг, создав собственные общины.

### **3. Фонд мини-грантов (ФМГ)**

По состоянию на октябрь 2010 года ФМГ профинансировал 88 проектов на сумму 4 033 220 рублей. Среднее количество заявок составляло 40 в год, пик пришелся на 2007 год, когда было подано свыше 50 заявок. ФМГ, сформированный как прототип потенциального независимого фонда под руководством коренного населения, имеет критическое значение для создания потенциала и формирования модели самостоятельного управления программами. ФМГ работает под руководством совета, состоящего исключительно из представителей коренного населения, которые получают консультации независимых экспертов (как принадлежащих, так и не принадлежащих к коренным народам). Через один–два года своей работы ФМГ сосредоточился на теме «Возрождение традиций» и стал, возможно, основным источником поддержки сохранения и возрождения культурных традиций коренных народов.

В рамках программы были профинансированы такие важные проекты, как:

- Лицей № 3, Поронайск: «Технология традиционных промыслов народов Севера», поддержка в ремонте сувенирного цеха МОО КМНС Поронайского района для родового хозяйства «Тый»;
- издание сборника нивхского песенного фольклора «Тихие песни предков» (автор-составитель Н.А. Мамчева) в ОГУК «Сахалинский областной центр народного творчества»;
- «Наследники традиций», МОУДО «Детская школа искусств» Ногликского района;
- «Сохранение и развитие нивхского языка» в ОМОО «Центр по сохранению и развитию традиционной культуры КМНС «Кыхких» («Лебедь»);
- «Легенды и мифы Сахалина для будущего поколения» (обработка архива Г.А. Отаиной, копирование материала на цифровые носители) в Сахалинском государственном областном краеведческом музее,
- «Межпоколенные связи семьи» в нивхском семейном (родовом) хозяйстве «Таргонгу».

Люди, с которыми беседовали члены ГОРП, подчеркнули критическое значение, которое ФМГ и культурный компонент ПСР имели для статуса культуры коренного населения Сахалина. Это выяснилось в ходе дискуссии, которую провели Наблюдательный совет и комитет ФМГ, после того как было обнаружено, что гранты ФМГ выделялись относительно небольшому числу заявителей. Следует ли

выделять гранты ФМГ только тем группам или организациям, большинство членов которых являются представителями коренного населения или получателями льгот?

К 2009 году ФМГ начал работать несколько иначе: последние гранты были выделены организациям, которые, возможно, имеют в своем составе лишь небольшую долю учащихся из числа коренного населения или других получателей льгот/членов. Поронайская начальная школа № 8 в 2010 году получила грант для учеников, которые приняли участие в археологических раскопках, направленных на исследование истоков коренного населения в данной местности, несмотря на то, что только 4–5 из них (около 2% от общего числа учащихся школы) принадлежат к коренным малочисленным народам; из девяти учащихся, участвовавших в проекте, четверо были представителями коренных народов. Группа ОРП обсудила этот подход с сотрудниками ПСРКМНСС и с представителями населения и пришла к выводу, что он может иметь два положительных результата: i) такие мероприятия информируют большую часть населения о малочисленных народах и их культуре и «содействуют дружбе между народами» и ii) повышают осведомленность и гордость молодежи из числа коренных народов за свою собственную культуру, благодаря чему помогают бороться с ассимиляцией. Члены ГОРП из числа коренного населения были поражены тем, что «все эти русские и другие люди, не принадлежащие к коренным народам Сахалина, заботятся о сохранении нашей коренной культуры. Это помогает нам гордиться тем, кто мы есть».

Еще один аспект грантов ФМГ — широкая поддержка в развитии культуры и традиций всех четырех коренных малочисленных народностей Сахалина приблизительно соразмерно их численности на острове, причем активная поддержка также оказывается межэтническим организациям, например, Поронайскому музыкальному ансамблю, представленному всеми четырьмя группами народностей. Различные организации КМНС (на районном, областном уровнях и другие) составляли самую большую категорию получателей грантов — около 37% от всех получателей, а учебные учреждения (21%), музеи (17%) и прочие, например, библиотеки (25%) получили остальные средства. Что касается распределения по районам, Поронайский район показал себя активнее других, получив 28% средств ФМГ (здесь проживает только 15% КМНС Сахалина), а Оха и Ноглики получили только 25% и 15% соответственно (процент от общего числа коренного населения области в этих районах составил 36% и 30% соответственно).

В целом, ФМГ довольно эффективно выполнял свою роль в качестве прототипа независимого фонда под руководством коренного населения. Совместная работа Совета, состоящего только из представителей коренного населения из каждого района, и независимой консультативной группы экспертов оказалась продуктивной.

## 4. ППТЭД

### Положительные моменты

По состоянию на октябрь 2010 года поддержано 89 проектов ПТЭД на сумму 17 681 081 рубль. Поддержка традиционной экономической деятельности включала проект по восстановлению традиционного для нивхов разведения собак, помощь оленеводам уйльта и гранты на развитие деятельности по сбору дикорастущих растений и переработке рыбы. Финансировались как бизнес-планы, направленные на расширение потенциала и конкурентоспособности предприятий коренного населения, так и гранты на самообеспечение, нацеленные на содействие семьям и хозяйствам коренных народов в поддержании традиционного образа жизни.

Из 14 бизнес-планов, профинансированных в период с 2006 по 2009 гг., три были направлены на поддержку в переработке дикорастущих растений, четыре — на содействие в переработке рыбы и сопутствующей деятельности, один — на поддержку оленеводства и соответствующей деятельности эвенков/уйльта, а еще два — на поддержку коммерческих пунктов сбора и продажи урожая. Один - на создание производства по выпуску швейных и трикотажных изделий (с использованием традиционных национальных мотивов). Только три были не связаны с коммерческой деятельностью, обеспечивающей средства к существованию: создание временной сезонной базы в заливе «Ныйво» для членов клуба «Нивхинка», возрождение традиционного образа жизни в стойбище «Улво» и строительство музея под открытым небом. Гранты на самообеспечение были особенно популярны в течение последнего года реализации Программы, когда число заявителей повысилось с 25 в 2009 году до 82 в 2010 году. На протяжении 2009 года было выделено четыре гранта на самообеспечение. Большая часть последних — на транспортное оборудование: снегоходы, лодки или лодочные моторы. Это же оборудование закупалось в рамках бизнес-планов, в дополнение к морозильным камерам и электрогенераторам, и прочему оборудованию, необходимому для переработки пищевых продуктов.

ППТЭД до сих пор была самым противоречивым аспектом ПСРКМНСС, в течение пяти лет ее реализации возникали конфликты, споры и обвинения в отношении распределения грантов. Тем не менее, ППТЭД действовала и как толчок к экономическому развитию коренного населения, поскольку стимулировала людей на создание родовых организаций и хозяйств и планирование деятельности в долгосрочной перспективе. Один правительственный чиновник прокомментировал, что многие научились писать бизнес-планы и стратегически мыслить о развитии предприятий. О роли этого стимула может свидетельствовать повышение числа заявок на участие в программе ПТЭД и увеличение числа созданных местных общественных организаций.

Хотя программа была противоречивой из-за споров о распределении грантов на самообеспечение, многие получатели этих грантов также выиграли от возможности продолжить свою деятельность по сохранению традиционного образа жизни. В этом помогли снегоходы и лодки, которые используются для транспортировки в рамках традиционных видов деятельности и позволяют сохранить традиционный образ жизни в современных экономических и экологических условиях. Многие добиваются этого, используя выделенные в рамках ПСРКМНСС транспортные средства совместно, тем самым укрепляя ценности и социальные связи коренного населения. Одна семья получателей использовала свой грант на сумму 42 000 рублей на закупку лодочного мотора, который позволил им зарабатывать достаточно денег, чтобы поддерживать большую семью собирательством ягод и рыбалкой, используя труд пожилых женщин, чьи способности к собиранию растений ранее использовались слишком редко, потому что они полностью зависели от того, удастся ли найти сговорчивого рыбака, который их подвезет.

Одним из крупных успешных проектов в рамках ППТЭД является проект «Уньгыш» в Охинском районе. Это хозяйство под руководством предпринимателя Людмилы Кравчук получило два гранта под бизнес-план в рамках ППТЭД (один в 2007 и один в 2009 гг.). Первый грант дал ей возможность купить холодильник, снегоход и лодочный мотор, а затем, используя прибыль от расширения своего бизнеса по переработке дикоросов, она смогла построить собственное небольшое помещение для переработки растений. Второй грант позволил ей оборудовать помещение для переработки и упаковки дикорастущих растений. Когда будут закончены приготовления и наняты новые работники для сбора и переработки, «Уньгыш» («Звездочка») будет одним из предприятий по производству натуральных продуктов на Сахалине и, по словам Людмилы, первым предприятием, принадлежащим представителям КМНС и управляемым ими. Это предприятие будет сбывать свою продукцию под собственной товарной этикеткой, которая будет включать логотип Плана содействия в знак признательности ПСРКМНСС и Компании.

Аналогичным образом, родовое хозяйство «Норк» получило от ППТЭД грант под бизнес-план в 2009 году на коммерческий лов и переработку рыбы в с. Рыбновск, месте традиционного проживания нивхов на северо-западе о. Сахалин. Грант дал хозяйству возможность закупить лодочный мотор, морозильную камеру и грузовик, после чего хозяйство «Норк» смогло транспортировать в три раза больше рыбы из Рыбновска в Некрасовку, что позволило предприятию повысить число сотрудников с трех до девяти.

### Негативные моменты

Проблемы, которые возникали в ходе реализации ППТЭД, в большой степени были связаны с непоследовательностью в положениях, недостатком в распространении

информации, ясности и прозрачности. При высококонкурентном характере распределения средств между предприятиями и семьями в рамках ППТЭД изменение правил и неполная прозрачность процесса и получателей средств обострили атмосферу недовольства, подозрений и зависти. Часто к этому примешивалось ранее существовавшее противостояние районов и семей.

Одним из основных аспектов противоречий было убеждение многих людей в том, что Ногликский район имеет чрезмерное влияние на комитет и процесс распределения средств, получая выгоды от конфликтов интересов и манипулируя правилами. В 2009 году подсчет числа полученных районами грантов в сравнении с общей численностью коренного населения показал, что если учитывать только распределение по районам, средства ППТЭД выделялись неравномерно. Ноглики, где проживает 30% всего коренного населения области, получили 46% средств, тогда как Оха, с ее 36%, получила 32%, Поронайск (15% коренного населения) — 9%, Тымовское (8%) — 9%, а Александровск-Сахалинский (5%) — 4%.

Основные аргументы критики в адрес работы комитета ППТЭД включали:

- Конфликты интересов: члены комитета проводили обсуждение и голосование по заявкам на гранты, поступившим от членов их семей или их самих. В какой-то степени это останется характерной проблемой, учитывая небольшую численность коренного населения Сахалина, родственные связи большинства его представителей и тот факт, что большая часть активного населения (а значит, и членов комитета) сами являются членами или руководителями семейных/родовых хозяйств или организаций.
- Постоянное изменение правил: заявители никогда не были уверены, что правила, которые они соблюдают, останутся прежними, и иногда они действительно менялись. Минимум в двух случаях решения комитета были отменены, и был начат процесс повторной подачи заявок. Кроме того, правила часто были неясными; например, предполагалось, что гранты на самообеспечение могут быть перечислены отдельным лицам или семьям, но могли ли отдельные люди, принадлежащие к юридическим лицам, например, родовым общинам или родовым хозяйствам, подавать заявку в качестве физических лиц, но на самом деле от лица организации?
- Недостаточная прозрачность: информация о процессах подачи заявок и распределения средств, а также о том, кто и что получил, часто была неясной или не разглашалась лицами, участвовавшими в руководстве Планом, и теми, кому они предоставили преимущество, например, родственниками, друзьями и союзниками. Это провоцировало сплетни и слухи относительно того, кто на самом деле получает средства. Необходимость в проведении грантов через посреднические организации (из-за ограничений по грантам, выдаваемым коммерческим предприятиям) в совокупности с усилиями «Сахалин Энерджи» по защите частной информации получателей и отказом от публикации их имен, также способствовали

созданию ощущения, что информация скрывается, и сделали посреднические организации мишенью для подозрений и обвинений в стремлении извлечь выгоду из ситуации. Неравномерное предоставление заявителям письменной отчетности о результатах совещаний комитетов ПСРКМНСС и о процессе принятия решений в рамках Плана вызвало еще большее неудовлетворение.

- Недостаточный мониторинг: ПСРКМНСС были предприняты попытки внутреннего мониторинга программы ПТЭД, но он был менее эффективным, что также вызвало подозрения. Сообщалось, что некоторые заявки подавались от лица людей без их ведома, и что средства, полученные по выигравшей заявке, не доходили до «заявителя».
- Мошенничество: другие злоупотребления включали подозрения, что некоторое оборудование, полученное по гранту, было продано, или что были случаи давления на заявителя, в результате которого снегоход или другое оборудование просто «дарилось» кому-то.
- Нововведение 2010 года — микро-кредит — начали рассматривать слишком поздно для эффективного применения.

В рамках ПСРКМНСС-2 необходимо установить более жесткие меры по мониторингу компонентов Плана, чтобы предотвратить конфликт интересов, избежать произвольного изменения правил и сделать обмен важнейшей информацией более прозрачным.

## V. Создание потенциала

*Был ли расширен потенциал активного участия коренных народов в управлении ПСРКМНСС и аналогичными стратегиями развития населения? Да.*

В целом, ПСРКМНСС был задуман как процесс создания потенциала. По словам одного из лидеров коренного населения пгт. Ноглики, «План поднял КМНС на следующий уровень развития, мы приближаемся к тому моменту, когда сами сможем реализовывать такие программы. Пока мы не готовы на 100%, но уже сделали большой шаг вперед». Другой лидер из г. Оха сказал: «План — это пробный проект; развитие нашего потенциала — долгий процесс». Третий лидер, из Поронайска, заявил: «Работа над Планом заставила нас понять, что нам нужен комплексный план развития всего острова; сейчас же каждый район заботится только о себе».

Из последнего замечания следует, что работа над Планом позволила некоторым КМНС по-новому взглянуть на их положение и вдохновила их на принятие решений, касающихся всего населения. Возможно, одним из наиболее важных результатов реализации Плана является то, что мероприятия в рамках Плана и руководящие органы создали площадку для обсуждения проблем коренного населения между жителями всего острова, касаются они развития родовых хозяйств, юридических прав коренного населения или возрождения родного языка. Эти возможности стали реальными благодаря ранее принятому «Сахалин Энерджи» решению о реализации ПСРКМНСС на всей территории острова, а не только в районах, непосредственно затронутых строительством трубопроводов «Сахалин Энерджи» и сопутствующими мероприятиями.

Один из основных поднятых вопросов заключался в том, как реагировать на критическую проблему пассивности населения, сложившейся в результате покровительственного отношения властей. Как воссоздать национальную автономию? Этот вопрос часто поднимается при обсуждении подходов ПСРКМНСС. «Как нам бороться со стремлением к «халяве» тех людей, которые стремятся получать все даром? Ленивых людей, которые просто пассивно ждут подачи?» Люди, которые высказывают такие замечания, склонны к разделению реакций КМНС на ПСРКМНСС на два устойчивых прототипа: те, которые просто ждут подаяния, и те, которые понимают, что должны работать, чтобы добиться благосостояния.

Один лидер из г. Оха заметил: «С 1990-х годов некоторые из нас стали более активными, но процесс шел очень медленно; ПСРКМНСС помогает нам его ускорить». Лидер из пгт. Ноглики заявил: «Местное коренное население, без сомнения, становится активнее не только на Сахалине, но и на федеральном уровне, что отмечают национальные эксперты. Это явление непосредственно связано с ПСРКМНСС, который дает нам опыт во многих областях».

Непосредственное вовлечение в работу руководящих органов ПСРКМНСС дает представителям коренного населения ценный опыт работы в таких административных органах. Все руководящие органы ПСРКМНСС, комитет ПСР и комитет ППТЭД, а также совет ФМГ, Наблюдательный совет ПСРКМНСС и Исполнительный комитет, состоят из представителей коренных народов, и изменение их состава на протяжении реализации ПСРКМНСС означает, что этот опыт накапливается. Теперь реже, чем в момент начала реализации Плана, можно услышать от КМНС сомнения в том, смогут ли они осуществлять планы развития.

Трехстороннее соглашение ПСРКМНСС также привлекает коренное население к тесному сотрудничеству с представителями бизнеса и правительства и к процессам их деятельности, что повышает потенциал в сфере работы с такими людьми на равных. Также важно, что и правительство, и Компания сообщают о том, что процесс является двусторонним, и что они тоже повысили свой потенциал для эффективной работы с коренными малочисленными народами.

ПСРКМНСС повышает потенциал не только путем общего привлечения КМНС к реализации Плана, но также включает подкомпонент «Обучения» в компоненты ПСР и ППТЭД для целенаправленной работы по созданию потенциала. Этот подкомпонент способствует формированию площадок по обмену информацией для КМНС, от конференций и семинаров до публикаций (информационный бюллетень для информационного центра) и молодежного совета. Последний представляет собой важную инициативу, являясь юридическим лицом (Сахалинская региональная общественная организация «Совет молодежи КМНС» под руководством РСУП). Созданная ими «Школа лидерства» имеет потенциал долгосрочного воздействия, поскольку она учит молодых представителей коренных народов «уверенно заявлять о себе и защищать свои права». Гранты ФМГ и ПСР помогают поддерживать эту группу, которая организовала поездку по всем общинам коренных народов и установила контакты с молодежью коренного населения посредством различных проектов: от семинаров по правам до инициатив по производству сувениров. Г-н Капкаун отметил, что «эта молодежная группа будет способствовать налаживанию дружеских отношений между коренными народами острова, преодолевая тем самым узкую районную приверженность».

Опыт КМНС в реализации ПСРКМНСС поднял некоторые вопросы о создании потенциала, включая следующие.

- Работа с письменными материалами. Коренные народы, происходящие из культур, в которых устное общение преобладает над письменным, столкнулись с трудностями при выполнении требований Плана по ведению документации, заполнению отчетов, форм заявок и т.д. Лучшие (по качеству написания) заявки постоянно приходили от таких учреждений, как библиотека г. Александровск-

Сахалинский или Поронайский музей. За годы реализации ПСРКМНСС все больше и больше КМНС получают опыт выполнения требований по подготовке таких письменных документов, однако уровень исполнения повысился не намного и от населения постоянно поступают просьбы об оказании поддержки в этой области. Серьезность этой проблемы стала очевидна, когда даже первый партнер по реализации ПСР/ФМГ, «Кых-Кых», был дисквалифицирован из-за несоответствующей отчетности.

Тем не менее, несомненны некоторые улучшения в области отчетности и навыков общего управления. Все комитеты разработали собственные формы оперативных протоколов, так что люди начинают привыкать к процедурам и правилам комитетов, а также все комитеты начали отвечать в письменной форме на рекомендации независимого наблюдателя относительно оптимизации руководства. Обсуждения и анализ многих отчетов, включая полугодовые отчеты независимого наблюдателя, помогают создать образец полного и объективного стиля написания отчетов, который респонденты из числа коренного населения отметили как довольно полезный. Один из наблюдателей «Сахалин Энерджи» отметил: «КМНС, которые приняли участие в реализации ПСРКМНСС, приобрели многие организационные навыки, а также научились искать компромиссы при работе с другими людьми. Также были достигнуты некоторые успехи в области написания документов, поскольку они работают с бизнес-планами, отчетами и заявками».

- Частые изменения правил. В комитетах все еще наблюдается тенденция к частому изменению правил, и это вызывает проблемы, особенно когда такие изменения происходят в период приема заявок на получение гранта.
- Несоответствие личных и объективных критериев. Ключ к административному, или официальному подходу заключается в замене личных критериев на объективные при принятии решений комитета. Недостаток знаний о работе с такими критериями может приводить к игнорированию членами комитетов ПСРКМНСС объективных критериев, даже когда они официально приняты комитетом.
- Прозрачность/обмен информацией. Оживленные дискуссии относительно раскрытия информации о грантах ППТЭД и заявках на получение грантов повысили осознание населением (участвующим в общественной деятельности) потребности в адекватном и полном обмене информацией по всем вопросам. Кто может участвовать в совещаниях комитета? Кто может присутствовать в качестве наблюдателя? Люди постоянно критиковали других за отказ от обмена информацией, в результате чего были высказаны предложения о создании информационных бюллетеней и других форм своевременного получения важнейшей информации. Некоторые из этих предложений были профинансированы в рамках ПСРКМНСС, и по мере реализации ПСРКМНСС все больше информации становилось открытой. В рамках Плана также будет создан веб-сайт для дальнейшего движения в этом направлении.

- Мониторинг. И Плану, и населению недостает опыта в применении процедур мониторинга. В начале реализации Плана было решено отказаться от попыток назначения наблюдателей из числа коренного населения в каждом районе, но соответствующей заменяющей системы не было создано. Это вызвало проблемы, особенно с грантами по ППТЭД.

## VI. ОБЩАЯ ОЦЕНКА

### Критический момент

*«Пять лет назад компания «Сахалин Энерджи» игнорировала коренные малочисленные народы, но теперь Компания уделяет нам внимание и уважает нас».*

Хотя персонал «Сахалин Энерджи» может не согласиться с такой оценкой известного активиста из числа коренного населения, она довольно хорошо отражает изменение отношения многих представителей коренных народов Сахалина к компании «Сахалин Энерджи». Несмотря на то, что ранее Компания разделяла типичное для крупной корпорации патерналистские подходы в отношениях с коренными народами, при котором она сама принимала решения относительно пакета льгот для групп коренного населения по результатам минимального числа консультаций, с принятием ПСРКМНСС в 2006 году Компания перешла к партнерскому подходу, обеспечив условия для принятия решений самими коренными народами.

Благодаря поддержке таких положительных тенденций развития коренных народов Сахалина, как повышение гордости за свое наследие, и созданию площадки для обсуждения вопросов коренного населения в масштабах всего острова, ПСРКМНСС вошел в жизнь коренного населения в критический момент его истории. «Большая часть нашей культуры утеряна из-за системы интернатов, и теперь мы пытаемся возродить нашу культуры», — сказал один из рыбаков Охинского района. Далее он отметил: «Мы были разделены с нашей культурой и теперь пытаемся вновь научиться ловить рыбу и собирать дикоросы». Одна бабушка добавила: «Мы, старики, должны торопиться научить молодежь нашим традициям; они ничего не знают о своем наследии». Оба они отдали должное ПСРКМНСС как инструменту, помогающему им в борьбе за сохранение культурного и этнического наследия.

Но культура все время меняется по мере постоянного изменения социальных условий, в которых она существует, поэтому «возрождение» традиций всегда означает их обновление. Именно в этом ПСРКМНСС помогает населению, поскольку люди бьются над вопросом о том, что значит быть «нивхом» (или «уйльта» и т.д.) и при этом быть «современным». Какие ценности и модели поведения следует поддерживать населению? Конкуренция или сотрудничество? Следует ли распределять средства ПСРКМНСС на равной основе, «справедливо», или следует поощрять конкуренцию и активность? Поднимая эти вопросы в масштабе всего острова и поддерживая группы и пожилых, и молодых людей, ПСРКМНСС помогает возрождать, продолжать и обновлять культуры коренных народов Сахалина.

Как уже говорилось выше, настоящий отчет не утверждает, что План содействия избежал недочетов. Внутренний мониторинг, преимущественно проектов по ППТЭД, часто был недостаточен. Информирование могло быть более полным – по процедурам подачи заявок, благополучателям и объяснениям принятия решений по поданным заявкам. Однако, несмотря на эти просчеты, ГОРП считает, что План содействия обеспечил существенные выгоды коренным народам Сахалина.

### Взаимная выгода

Положительные результаты ПСРКМНСС можно рассматривать в двух аспектах: с точки зрения очень положительных материальных выгод, предоставляемых ПСР, ФМГ и ППТЭД, и с точки зрения мощной поддержки в создании потенциала, которую предлагает План. Проведенное исследование показывает, что хотя люди не видят того, что План привел к грандиозным улучшениям в стандарте жизни КМНС по всему острову (невозможная задача, принимая во внимание ограничения во времени и ресурсах Плана), существует общее признание, что многие выгоды были получены. Люди быстро приводят много примеров конкретных полученных выгод, например, руководитель РСУП С.К. Курмангужинов сообщил: «В Поронайске мы часто видим людей, едущих на своих лодках и снегоходах с логотипами «Сахалин Энерджи»/ПСРКМНСС. План очень помог нашим людям. Но помимо этой непосредственной поддержки, План также помог КМНС найти свой путь в жизни».

Развитие потенциала в решении вопросов, связанных с КМНС, также можно видеть по очень практичному подходу всех трех партнеров при составлении второго ПСРКМНСС. Если пять лет назад процессом руководила компания «Сахалин Энерджи», теперь представители коренного населения, основываясь на приобретенном опыте, четко сформулировали свои точки зрения об управлении вторым Планом и подходам к компонентам. Однако не только представители коренного населения повысили свой потенциал: представители правительства и бизнеса, участвовавшие в реализации Плана, также признали, что понимание и уважение ими культуры коренных народов и подходов к решению проблем сильно изменились.

Е.А. Королева, начальник отдела коренных народов Севера в аппарате правительства Сахалинской области, так суммировала результаты ПСРКМНСС: «Благодаря ПСРКМНСС люди изменились. План помог объединить людей и дать им направление в будущее. План также помог улучшить взаимоотношения с правительственными организациями на всех уровнях, так как КМНС и правительства больше узнали друг о друге. Важно, что у Сахалинских КМНС сейчас больше опыта в реализации программ и больше знаний о своих правах и законах, которые их касаются, и все благодаря участию в Плане. Сейчас, когда мы

посещаем региональные или национальные конференции с другими КМНС РФ, люди говорят какие мы передовые!»

### Особенности ПСРКМНСС

- ПСРКМНСС — пионерный план содействия развитию коренного населения, который дает коренным малочисленным народам реальные полномочия по принятию решений, и который основан на эффективном партнерстве между Правительством, Компанией и представителями коренного населения. Коренные малочисленные народы Сахалина, плохо ли, хорошо ли, руководят этим планом: председатель Наблюдательного совета принадлежит к коренному населению, и только двое членов НС являются представителями Компании. Составляя большинство во всех руководящих органах (и единоличное представительство в совете ФМГ), представители коренного населения должны находить ответы на практические вопросы, ежедневно возникающие в ходе реализации Плана.
- ПСРКМНСС также достаточно внимательно относится к участию населения, что можно увидеть на примере отмены руководящими органами непопулярных решений ППТЭД после получения негативных комментариев населения, в которых говорилось о «несправедливости», с их точки зрения, принятых решений.
- План способствует установлению доверительных отношений между правительственными органами Сахалина, коренным населением и компанией «Сахалин Энерджи». Они поняли, что являются партнерами, с которыми можно работать. В направлении «Правительство - коренное население» ПСРКМНСС строит взаимосвязи, существенно отличающиеся от других планов и мест. Вместо норм патернализма ПСРКМНСС призывает к пересмотру отношений Правительства и КМНС, так чтобы коренные малочисленные народы выступали в них как активные участники. Некоторым к этому нужно еще привыкнуть.
- Компания «Сахалин Энерджи» выступает в роли фасилитатора в этих трехсторонних отношениях, помогая договориться i) КМНС и правительственным учреждениям и ii) разным группам КМНС. Компания может в некоторой степени выполнять данную роль, поскольку является новым игроком в этой сфере. И это несмотря на то, что случались периоды напряжения и недоверия между Компанией и ее партнерами из числа коренного населения. Тем не менее, обе стороны научились работать друг с другом над достижением взаимовыгодных целей.

### Вопросы/проблемы

Как говорилось ранее в этом отчете, в Плане есть свои слабые стороны, трудности и неудачи. Не был эффективным внутренний мониторинг по ППТЭД, что вызвало ряд проблем, связанных с репутацией ППТЭД, от которых иногда страдала

реализация Плана. Кроме того, реализации Плана мешали конфликты интересов, недостаточная прозрачность и несоответствующая отчетность.

*Эффективно ли были потрачены средства, выделенные на ПСРКМНСС?*

Да. Конечно, пусть не каждая копейка, но все же средства ПСРКМНСС были потрачены правильно, с точки зрения коренных малочисленных народов Сахалина, Правительства области и администраций районов и, наконец, что немаловажно, «Сахалин Энерджи». И да, эти деньги были использованы эффективно, если учесть, что создание потенциала было основной целью Плана и именно оно было достигнуто во время реализации Плана. С этой точки зрения, можно считать, что ошибки или некоторые трудности были неизбежны, но они не умаляют общего успеха Плана в качестве механизма, обеспечивающего получение выгод, мероприятия по созданию потенциала, а также модели для аналогичных проектов.

## VII. Рекомендации по ПСРКМНСС-2

Компания «Сахалин Энерджи» взяла на себя обязательство по финансированию Планов содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина на протяжении всего срока реализации проекта. В декабре 2010 года закончится пятый и последний год реализации ПСРКМНСС-1, а в январе 2011 года начнется реализация ПСРКМНСС-2, которая продлится до конца 2015 года. Ниже приводится ряд рекомендаций и соображений, которые следует рассмотреть Рабочей группе, работающей над ПСРКМНСС-2. Эти предположения частично основаны на данных, которые ГОРП получила в ходе консультаций.

### Цели и задачи ПСРКМНСС-2

Задачи ПСРКМНСС-1 — снижение негативного воздействия проекта «Сахалин-2», меры по направлению части выгод, получаемых от Проекта, на нужды коренных народов острова и создание потенциала КМНС — до сих пор применимы и уместны. К ним можно также добавить четко сформулированную задачу по подготовке независимого Фонда развития, который должен работать под руководством коренного населения.

В самой широкой перспективе можно разработать долгосрочную стратегию для пошагового составления ПСРКМНСС. Если ПСРКМНСС-1 фактически был сосредоточен на выстраивании доверительных отношений между партнерами Плана и создании первоначального потенциала коренного населения путем проведения опробирования новых руководящих структур, то ПСРКМНСС-2 может быть направлен на подготовку к открытию Фонда развития КМНС. Если заглянуть еще дальше, ПСРКМНСС-3 (2016–2020 гг.) мог бы стать испытательным периодом работы Фонда, которому в рамках ПСРКМНСС-3 оказывалась бы необходимая внешняя поддержка, а ПСРКМНСС-4 — периодом полной независимости Фонда. С этой точки зрения, в течение следующих десяти лет ПСРКМНСС обеспечивал бы необходимую поддержку при развитии Фонда.

Основной целью ПСРКМНСС-2 могла бы стать формулировка подхода коренных малочисленных народов Сахалина к устойчивому развитию. Коренные малочисленные народы Сахалина (КМНС) должны не просто копировать пути устойчивого развития, разработанные другими людьми в других местах, а определить и спланировать для себя такой путь развития, по которому культура и идеалы коренного населения перейдут в XXI век. Возможно, КМНС смогут объединить два противоборствующих принципа — желание распределять средства «справедливо» (на равной основе или в зависимости от социальных потребностей) или «эффективно» (т.е. путем конкуренции или по экономическим критериям), — с тем, чтобы сформировать собственную уникальную концепцию устойчивого развития КМНС. ПСРКМНСС-1 и отдел коренных народов Севера в аппарате

правительства Сахалинской области уже начали плодотворную работу в этом направлении; ПСРКМНСС-2 должен содействовать такому развитию.

### Трехстороннее соглашение и муниципалитеты

Основное партнерство коренных народов Сахалина (представленных РСУП), ПСО и компании «Сахалин Энерджи», так называемое Трехстороннее соглашение, необходимо перезаключить. Однако партнерам следует также обсудить способы привлечения администраций муниципалитетов и населения к более активному сотрудничеству с Планом. Слабость нынешнего плана заключается в отсутствии четко сформулированных или официальных функций районных администраций и районных советов, организаций или общин коренных народов в реализации Плана, хотя программы Плана преимущественно осуществляются этими самими муниципалитетами. Партнеры должны попытаться найти пути устранения этого пробела.

### Вопросы бюджета

- Бюджет ПСРКМНСС-2 следует увеличить с целью компенсации последствий инфляции в период 2006–2010 гг.
- При подготовке к созданию независимого Фонда следует начать отражать в бюджете ПСРКМНСС истинные затраты на реализацию программы развития. Так, в бюджет ПСРКМНСС следует включить отдельные строки для таких позиций как совещания, оплату работы председателей комитетов или других руководящих лиц, выплаты партнерским организациям и т.д., чтобы более точно отразить расходы «Сахалин Энерджи» на реализацию Плана, которые на настоящий момент не входят в бюджет Плана. Данный подход призван также расширить область бюджетной ответственности и опыт представителей КМНС, которые будут контролировать выполнение Плана.

### Общее руководство

- Основные принципы Плана, указанные в руководстве ПСРКМНСС, следует повторно утвердить.
- Наблюдательный совет и Исполнительный комитет следует оставить, но перенести акцент деятельности ИК на замещение НС в периоды между совещаниями НС.
- НС должен принять оперативный протокол Плана в целом, включая руководство по работе с проблемой конфликта интересов.
- Оперативные протоколы для всех руководящих органов должны быть приняты в первые полгода реализации ПСРКМНСС-2.
- Следует обеспечить соответствующие ресурсы, с тем, чтобы у руководящих органов во время совещаний было достаточно времени для надлежащего выполнения своих обязанностей.

## Компоненты и комитеты

Основываясь на опыте ПСРКМНСС-1, структуру из трех программ/комитетов — ПСР, ФМГ и ППТЭД — следует заменить двухпрограммной/двухкомитетной структурой. Одна программа или комитет продолжил бы реализовывать Программу поддержки традиционной экономической деятельности, а другой (Фонд социального развития - ФСР) объединил бы в себе ФМГ и ПСР. Оба комитета продолжали бы работать под общим руководством Наблюдательного совета (и его «посредника», Исполнительного комитета). Распределение средств между этими двумя компонентами нужно связать с прогнозируемыми потребностями в средствах ППТЭД, а также средствах ФСР.

Работа ФСР и ППТЭД была бы аналогичной текущей работе ФМГ, в совет фонда и комитет ППТЭД входили бы только представители коренных народов, но с присутствием наблюдателей из РСУП, ПСО и «Сахалин Энерджи» могли бы присутствовать на его совещаниях. Присутствие наблюдателей обеспечит получение полной информации тремя организациями-партнерами. В совет фонда и комитет ППТЭД вошли бы представители каждого из семи районов традиционного проживания КМНС, выбранные КМНС этого района.

ГОРП считает, что обе программы (ФСР и ППТЭД) готовы для управления только представителями КМНС. Это предложение подходит и для ФСР, и для ППТЭД, поскольку это будет широкий шаг в направлении решения проблем ППТЭД первого Плана содействия, когда могло показаться, что в комитете ППТЭД преобладают отдельные районы. Более того, объединение действий комитета ППТЭД с оценкой экспертной группы (см. ниже) и усиленным мониторингом со стороны трех партнеров, обеспечит адекватную работу и баланс этой программы.

Работа совета ФСР и комитета ППТЭД будет направляться экспертными группами, состоящими из специалистов (необязательно из числа КМНС), назначенными тремя партнерами Плана. Экспертные группы будут рассматривать заявки и передавать в фонд ФСР и комитет ППТЭД свои профессиональные оценки и рекомендации (эксперты не должны обязательно посещать заседания совета и комитета). Эксперты будут определять (возможно, посредством формальной оценки), соответствует ли рассматриваемая заявка или проект принципам устойчивого развития или перспективе финансовой стабильности, и давать соответствующие рекомендации совету и комитету, которые будут принимать решение, какие из заявок получают финансирование в текущем году. Будет ли необходимо предоставить список проектов, рекомендованных экспертами, до заседания, на котором принимаются решения по финансированию, будет решать совет и комитет при согласовании с Правлением.

Нужно также предусмотреть необходимые тренинги по социальному развитию и принципам работы Плана содействия для членов комитета и совета, поскольку комитеты Плана переходят на полное управление КМНС.

При желании совета ФСР и/или рабочей группы, можно было бы сохранить отдельную программу мини-грантов под эгидой ФСР. При этом необходимо будет тщательно определить конкретную функцию такой отдельной программы. Однако, может быть достаточно просто включить элемент открытого конкурса при распределении средств ФСР. За первые полгода работы ФСР потребуется провести стратегический анализ с целью определения направления социального развития коренного населения (Примечание: опрос показал, что население поддерживает программы по борьбе с алкогольной зависимостью).

Некоторые рекомендации для ППТЭД в рамках ПСРКМНСС-2:

- Роль и функция ППТЭД должны быть связаны с комплексным анализом возможностей экономического развития КМНС. Этот анализ был начат в ходе реализации ПСРКМНСС-1, но также должен стать первым шагом в рамках ПСРКМНСС-2, до распределения средств на гранты или кредиты.
- Новый комитет ППТЭД может рассмотреть вопрос об установлении социальных критериев для распределения средств, чтобы обеспечить приоритет предложениям, которые стимулируют как социально полезную экономическую деятельность (например, предоставление рабочих мест), так и укрепление ценностей или идеалов поведения коренного населения (например, сотрудничество общин).
- Выдачу грантов на самообеспечение, если таковые будут продолжаться, следует ограничить теми лицами, которые постоянно живут натуральным хозяйством.
- Необходимо ограничить число грантов, которые отдельное лицо, семья или организация может получить в течение пяти лет реализации Плана; это правило соответствовало бы и принципу конкуренции, и принципу равенства.

Состав комитетов

- Отдельные лица могут участвовать в работе только одного, а не двух комитетов. Члены комитета и совета не могут быть избраны из членов Правления.
- Комитеты должны выбирать председателей комитетов сами из числа своих членов.
- Для усиления вовлеченности вклада местного населения в работу комитета ППТЭД, члены комитета от каждого района могут получать рекомендации районных советов, состоящих из старейшины, представителя родового хозяйства, представителя родовой общины, местного специалиста по коренному населению и представителя НКО. Эти советы занимались бы анализом предложений и передачей их в ППТЭД.

## Процесс применения

- Необходимо обеспечить полный доступ малообеспеченных к программам/средствам.
- В заявке следует указывать дополнительную информацию о других грантах, которые были получены или на которые подавалась заявка в предыдущие годы (в рамках ПСРКМНСС и других программ).
- Необходимо выработать метод содействия процессу поиска партнерской организации в каждом районе для подачи заявок на получение гранта/кредита по программе ППТЭД.

## Внутренний мониторинг

- Необходимо усилить внутренний мониторинг, в частности относительно грантов по ППТЭД.
- Следует возложить обязанности по проведению мониторинга на трех партнеров и включить в него посещение получателей льгот, анализ отчетов, включая финансовые.
- Группы мониторинга могут быть созданы в каждом районе и должны включать районного специалиста по коренному населению, представителя «Сахалин Энерджи» и представителя КМНС данного района.
- Такие группы могли бы посещать родовые хозяйства и общины дважды в год, зимой и летом, с целью контроля использования выделенного оборудования.

## Независимый наблюдатель

- Должен посещать Сахалин с целью мониторинга раз в год (включая визиты, необходимые для проведения промежуточной и финальной оценки). Дополнительные визиты в течение реализации Плана могут быть организованы в случае необходимости.
- На заседаниях НС, на которых НН не будет присутствовать лично, будет организована телеконференция. При этом НН обеспечит проверку, включая документов, полученных НС.
- Должен встречаться с заявителями, которым не удалось получить грант/кредит по заявке, с успешными заявителями, а также со сторонниками и критиками Плана.

## Порядок рассмотрения жалоб

- НС следует назначить финальным арбитром при урегулировании жалоб, связанных с ПСРКМНСС.
- НС должен рекомендовать «Сахалин Энерджи» порядок рассмотрения жалоб, соответствующий культурным предпочтениям КМНС.

## Программа обучения

С целью создания потенциала для самостоятельного управления планом развития, в рамках ПСРКМНСС-2 следует поддерживать надежную программу формирования потенциала, включая семинары/обучение:

- для членов общин (в отличие от организаций) по вопросам составления заявки;
- для успешных соискателей грантов по вопросам составления повествовательного и финансового отчетов, ведения бухгалтерского учета;
- для членов общин с целью изучения норм эффективной (удовлетворяющей целям населения) работы комитета;
- на темы развития бизнеса, включая юридические вопросы и проблемы налогообложения.

### Прозрачность

Для поддержания доверия населения к процессу реализации ПСРКМНСС необходимо постоянно расширять виды и количество информации. С этой целью и в соответствии с запросами респондентов опроса:

- комитеты ПСРКМНСС должны давать письменные объяснения при отклонении заявки, а также предложения по улучшению заявки;
- комитеты ПСРКМНСС должны предоставлять ИК и НС полные списки всех поданных им заявок, а также указывать причины приема или отклонения заявок;
- ПСРКМНСС должен оглашать имена всех получателей грантов/кредитов в своих ежегодных отчетах для населения;
- комитеты ФСР и ППТЭД должны своевременно направлять отчеты о своей работе в ИК и председателю другого комитета;
- информация о заявках по компонентам ФСР и ППТЭД должна представляться непосредственно специалистам по коренному населению в районах;
- информация о любых списках недобросовестных коммерческих структур, и персоналий должна размещаться на веб-сайте ПСРКМНСС с четкими разъяснениями того, что это за список и почему отдельные лица/организации в нем указаны.

### Прозрачность ПСРКМНСС-1

В процессе финальной оценки, рекомендовано подготовить написанный простым и понятным языком буклет о результатах реализации ПСРКМНСС-1, в дополнение к:

- распространению данного отчета;
- распространению отчетных таблиц по трем программам ПСРКМНСС (ФСР, ППТЭД и ФМГ).