

ТРЕТИЙ ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ

ОТЧЕТ ОБ ОЦЕНКЕ ЗАВЕРШЕНИЯ «ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ» Декабрь 2020 г.

Грегори Элийю Гулдин, председатель группы по оценке завершения «Плана содействия» (ГОЗП), президент Cross-Cultural Consulting Services (КККС)

Гульвайра Куденовна Куценко, независимый эксперт по коренным народам; президент межрегиональной общественной организации «Информационно-образовательная сеть коренных народов "Льыюравэтльан"»

Александр Тимофеевич Коньков, заведующий кафедрой социологии Сахалинского государственного университета



www.crossculturalconsult.com

Отчет об оценке завершения третьего «Плана содействия»

Декабрь 2020 г.

СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ	III
1 ВВЕДЕНИЕ	1
1.1 ОБЗОР.....	1
1.2 ЦЕЛИ, МЕТОДИКА И АВТОРСТВО ОТЧЕТА ОБ ОЦЕНКЕ ЗАВЕРШЕНИЯ «ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ»	5
1.2.1 Цели.....	5
1.2.2 Состав группы	5
1.2.3 Методика.....	5
2 ОЦЕНКА ТРЕТЬЕГО «ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ»: БЫЛИ ЛИ ДОСТИГНУТЫ ЦЕЛИ? ...	7
2.1 Цель 1. РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА	7
2.2 Цель 2. УЛУЧШЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ, КУЛЬТУРНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЙ	11
2.2.1 Образование и здравоохранение.....	12
2.2.2 Национальная культура.....	13
2.2.3 Национальный спорт	15
2.2.4 Экономическое развитие (Программа поддержки традиционной экономической деятельности)	15
2.3 Цель 3. ПОДГОТОВКА К СОЗДАНИЮ НЕЗАВИСИМОГО ФОНДА	17
2.4 Цель 4. ИНФОРМИРОВАНИЕ О ВЛИЯНИИ ПРОЕКТА НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ	18
3 ОЦЕНКА ТРЕТЬЕГО «ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ»: ТРУДНОСТИ	19
3.1 ПРОЗРАЧНОСТЬ.....	19
3.2 ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ ДОСТУПНОСТИ ГРАНТОВ	21
3.3 КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ	22
3.4 ПОТРЕБНОСТЬ В ПОВЫШЕНИИ КАЧЕСТВА ОБУЧЕНИЯ И РУКОВОДСТВА.....	23
3.5 ПЛАН КАК ОЧАГ КОНФЛИКТА.....	25
4 ОЦЕНКА ТРЕТЬЕГО «ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ»: УПРАВЛЕНИЕ	26
4.1 ОБОСНОВАНИЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ	26
4.2 РАЙОННЫЕ КОМИТЕТЫ	27
4.3 ЭКСПЕРТНЫЕ ГРУППЫ	28
4.4 КОМИТЕТ ФСР	29
4.5 КОМИТЕТ ППТЭД	29
4.6 ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ И ПРАВЛЕНИЕ	30
4.7 ВНУТРЕННИЙ И ВНЕШНИЙ МОНИТОРИНГ	31
4.7.1 Внутренний мониторинг	31
4.7.2 Внешний мониторинг.....	33
4.8 ТРЕХСТОРОННЕЕ СОТРУДНИЧЕСТВО.....	33
5 РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЧЕТВЕРТОГО «ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ»	34

5.1	ДЕКЛАРАЦИЯ ВИДЕНИЯ И СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПОДХОД.....	34
5.2	ЦЕЛИ И ПРОГРАММЫ ЧЕТВЕРТОГО «ПЛАНА СОДЕЙСТВИЯ».....	34
5.3	ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ПОТЕНЦИАЛА.....	36
5.4	ПРОГРАММА СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОГО РАЗВИТИЯ.....	38
5.4.1	<i>Национальная культура и спорт.....</i>	<i>38</i>
5.4.2	<i>Образование.....</i>	<i>38</i>
5.4.3	<i>Здравоохранение.....</i>	<i>38</i>
5.4.4	<i>Сохранение экологических знаний.....</i>	<i>38</i>
5.5	ПРОГРАММА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ.....	39
5.6	ПРОЦЕСС РАССМОТРЕНИЯ ЗАЯВОК НА ГРАНТЫ.....	40
5.7	ДОСТУПНОСТЬ ГРАНТОВ.....	42
5.8	РАЙОННЫЕ КОМИТЕТЫ.....	42
5.9	ЭКСПЕРТНЫЕ ГРУППЫ.....	43
5.10	ПРАВЛЕНИЕ, ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ И ПРОЦЕДУРА РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ ОТ НАСЕЛЕНИЯ 44	44
5.11	ВНЕШНИЙ И ВНУТРЕННИЙ МОНИТОРИНГ.....	45
5.12	ПОЛОЖЕНИЯ.....	46
5.13	РАСШИРЕНИЕ УЧАСТИЯ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН.....	48
	ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ КОРЕННЫХ НАРОДОВ, ПОДДЕРЖИВАЕМЫЕ КОМПАНИЕЙ «САХАЛИН ЭНЕРДЖИ».....	49
	ПРИЛОЖЕНИЕ 2. КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ	

Сокращения и аббревиатуры

БП	Бизнес-план
ПРП	Программа развития потенциала
«КККС»	«Кросс-Калчэрэл Консалтинг Сервисиз ПиЭлЭлСи»
ГИД	Главный исполнительный директор
РК	Районные комитеты
ИК	Исполнительный комитет
ЭГ	Экспертная группа
НН	Независимый наблюдатель
СПОС	Свободное, предварительное и осознанное согласие
Правление	Правление Плана содействия
ГВМ	Группа внутреннего мониторинга
ОКН	Организация коренных народов
ГПО	Группа промежуточной оценки
ФМГ	Фонд мини-грантов
НКО	Некоммерческие организации
КП	Комитет Программы (комитет ФСР либо комитет ППТЭД)
ООЗП	Отчет об оценке завершения «Плана содействия»
ГОЗП	Группа по оценке завершения «Плана содействия»
РСУП	Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
АКМНСС и ДВ РФ	Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ
ПСР	Программа социального развития
ФСР	Фонд социального развития
КМНС	Коренные малочисленные народы Сахалина
План содействия	План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (первый, второй, третий и (или) четвертый)
ПСО	Правительство Сахалинской области
ППТЭД	Программа поддержки традиционной экономической деятельности

Отчет об оценке завершения третьего «Плана содействия»

1 Введение

1.1 Обзор

За последние 15 лет План содействия развитию коренных малочисленных народов севера Сахалинской области («План содействия») привлек к себе внимание на национальном и международном уровне, предложив перспективные меры по повышению потенциала развития коренного населения. Данный механизм с инновационной структурой коллективного управления на основе трехстороннего партнерства между коренными малочисленными народами Сахалинской области (КМНС)¹, компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» («Сахалин Энерджи», или «Компания»)² и Правительством Сахалинской области (ПСО) стал образцом сотрудничества и расширения возможностей, в масштабе от Москвы и Международной финансовой корпорации (МФК) до Организации Объединенных Наций. Естественно, на пути этого развития не обошлось без ухабов, и за полтора десятилетия реализации было извлечено много уроков.

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

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

¹ В настоящем отчете коренные малочисленные народы Севера Сахалинской области называются коренными малочисленными народами Сахалина, или КМНС. Эти группы считаются «коренными народами» согласно международной номенклатуре.

² Помимо Планов содействия, на протяжении многих лет «Сахалин Энерджи» поддерживает многочисленные проекты, направленные на популяризацию и поддержку культуры КМНС. См. приложение 1 с перечнем таких проектов в рамках Третьего «Плана содействия».

конференцию с целью согласования и (или) корректировки проекта второго «Плана содействия».

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

Третий «План содействия» разрабатывался в соответствии с аналогичным процессом 2015 года, при этом снова были соблюдены международные стандарты в части СПОС. Четвертый План, также нацеленный на получение СПОС, в настоящее время находится в стадии подготовки.

Первый «План содействия»

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

Второй «План содействия»

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

Основные нововведения второго «Плана содействия»:

- в отличие от первого «Плана содействия», в рамках которого основной акцент был сделан на снижении отрицательных последствий, почти все внимание в рамках

нового Плана сосредоточено на развитии потенциала и распределении социальных гарантий и компенсаций;

- использование положительного опыта Фонда мини-грантов в рамках реализации первого «Плана содействия» с целью распространения подхода, при котором комитет Программы состоит только из представителей коренного населения, на Совет Фонда социального развития (ФСР) и комитет Программы поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД) в рамках второго «Плана содействия»;
- использование положительного опыта Фонда мини-грантов (ФМГ) и Программы социального развития (ПСР, в настоящее время — ФСР) в рамках реализации первого «Плана содействия» с привлечением экспертной группы (ЭГ) с целью инициирования аналогичного процесса оценки заявок на гранты в рамках ППТЭД;
- увеличение числа представителей коренных народов в органах управления Плана;
- совместное проведение внутреннего мониторинга Плана представителями трех партнеров Плана;
- специальная процедура рассмотрения жалоб от населения в рамках «Плана содействия», которая предусматривает доступ к журналу регистрации жалоб для всех трех партнеров Плана и совместное проведение ими расследования каждой жалобы;
- увеличение ежегодного финансирования, предоставляемого компанией «Сахалин Энерджи» на реализацию программ «Плана содействия» на пять лет, с 300 000 до 312 000 долл. США.

Третий «План содействия»

Основные нововведения третьего «Плана содействия»:

- учреждение районных комитетов (РК) на уровне муниципальных районов в составе двух представителей местного совета коренных народов и специалиста районной администрации, которые осуществляют местную проверку и дают рекомендации по заявкам на гранты для самообеспечения и поддержки студентов;
- увеличение ежегодного финансирования программ «Плана содействия» со стороны «Сахалин Энерджи» с 312 000 до 320 000 долл. США в течение пяти лет, с равномерным распределением средств между комитетами Программы поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД) и Фонда социального развития (ФСР);
- усиленное внимание к аспекту Плана, связанному с развитием потенциала, путем включения соответствующего компонента в ППТЭД и ФСР.

Основные цели третьего пятилетнего Плана:

- развитие потенциала: более активное участие коренных малочисленных народов Сахалина в управлении своей деятельностью. Развитие потенциала может включать как развитие лидерских качеств и технических навыков (например, в области бухгалтерского учета, подготовки отчетов, разработки бюджетов, традиционных

видов экономической и культурной деятельности, бизнес-планирования), так и повышение культурного и этнического самосознания;

- социально-экономическое и культурное развитие: повышение качества жизни и количества источников существования коренных малочисленных народов Сахалинской области путем реализации планов социально-экономического развития, разработанных с учетом культурных особенностей. Культурное возрождение, экономическая эффективность предприятий, осуществляющих традиционное хозяйствование, и улучшение социальных условий будут рассматриваться как целевые направления для поддержки. Акцент на долговременное стратегическое планирование с концепцией устойчивого развития в качестве ориентира;
- подготовка к созданию независимого фонда: помощь в подготовке коренных малочисленных народов Сахалина к возможному созданию независимого фонда развития коренных малочисленных народов;
- информирование о воздействии Проекта на окружающую среду: предоставление сообществу коренных малочисленных народов Сахалина своевременной, объективной и полной информации о существующем и (или) потенциальном воздействии проекта «Сахалин-2» на окружающую среду и о мерах, принимаемых для предотвращения и (или) минимизации любого возможного негативного воздействия.

Планом были предусмотрены меры по повышению уровня жизни и развитию коренных малочисленных народов Сахалина, населяющих все районы традиционного проживания КМНС Сахалинской области, независимо от зоны реализации проекта «Сахалин-2». Проект «Сахалин-2» осуществляется не во всех районах традиционного проживания КМНС, но в реализации «Плана содействия» принимают участие представители КМНС всех семи районов традиционного проживания. Как и в предыдущих Планах, развитие местных сообществ обеспечивалось за счет программ экономического развития (ППТЭД), а также программ, ориентированных на здравоохранение, образование, культуру и спорт (ФСР), причем все эти программы включали компоненты по развитию потенциала.

Также в течение этого завершающего года третьего «Плана содействия» проходит подготовка к четвертому Плану (четвертому «Плану содействия»). В заключительном разделе настоящего отчета содержатся рекомендации по четвертому «Плану содействия», основанные на уроках, извлеченных из реализации первых трех Планов.

Подавляющее большинство коренных малочисленных народов Сахалина (КМНС) сосредоточено в семи районах, в основном в северной части острова. Согласно последним данным ПСО, 4390 представителей коренных малочисленных народов Сахалина относятся к четырем основным этническим группам: нивхи (3254), уйльта (481), эвенки (334) и нанайцы (215), а с. Некрасовка в Охинском районе и пгт Ноглики в Ногликском районе

являются крупнейшими населенными пунктами КМНС.³ Более подробную информацию см. в приложении 2.

1.2 Цели, методика и авторство отчета об оценке завершения «Плана содействия»

1.2.1 Цели

Раздел 4.5.3 «Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области»: «_третий пятилетний план (2016–2020 гг.)» требует проведения оценки завершения Плана в заключительный год его реализации. Она завершает серию ежегодных отчетов по результатам проверки независимым наблюдателем, включая отчет о промежуточной оценке 2018 года. Таким образом, этот отчет охватывает почти весь период реализации третьего Плана, с января 2016 года по август 2020 года (срок действия Плана истекает в декабре 2020 года).

Оценка завершения Плана преследовала две цели:

- i. оценка сильных и слабых сторон третьего «Плана содействия»;
- ii. составление рекомендаций по руководству подготовкой четвертого «Плана содействия» (2021–2025 гг.).

1.2.2 Состав группы

В Группу по оценке завершения «Плана содействия» (ГОЗП) вошли три человека: ранее назначенный в рамках реализации Плана независимый наблюдатель (НН) Грегори Гулдин⁴ и еще два специалиста, выбранные партнерами Плана — РСУП, «Сахалин Энерджи» и Правительством Сахалинской области. Гульвайра Куденовна Куценко как опытный, знающий и уважаемый лидер коренного народа Алтая — кумандинцев — с богатым опытом сотрудничества с правительственными и общественными организациями утверждена партнерами на роль представителя коренных народов в составе Группы по оценке завершения «Плана содействия» (ГОЗП) для выражения мнения коренного населения в анализе ГОЗП. Дополняет Группу профессор Александр Тимофеевич Коньков, заведующий кафедрой социологии Сахалинского государственного университета и признанный эксперт по методике проведения опросов и социальной аналитике.

1.2.3 Методика

Оценка завершения Плана проводилась с использованием двух разных методологических подходов: опросов и наблюдений качественного характера, проведенных выездной группой, и проверки ключевых документов Плана.

³ Данные по состоянию на 1 августа 2020 года.

⁴ Грегори Э. Гулдин из консалтинговой фирмы «Кросс-Калчэрэл Консалтинг Сервисиз ПиЭлЭлСи» («КККС») выступает в роли независимого наблюдателя (НН) Первого, Второго и Третьего «Планов содействия» с 2006 года.

Выездная оценка проводилась ГОЗП в период с 17 августа по 4 сентября 2020 года. Группа посетила десять населенных пунктов в семи муниципалитетах, которые официально являются районами традиционного проживания коренных народов Сахалина. В связи с эпидемиологической ситуацией, связанной с распространением инфекции COVID-19, профессор Коньков и доктор Гулдин присутствовали на опросах удаленно, а Г. К. Куценко совершила поездки по острову с представителями компании «Сахалин Энерджи». Таким образом члены ГОЗП лично и удаленно посетили сообщества коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, организации и учреждения, участвующие в Плане, и (или) органы государственной власти на территории острова, в том числе в населенных пунктах: пгт Ноглики, г. Оха, с. Некрасовка, с. Вал, с. Чир-Унвд, с. Виахту, с. Трамбаус, пгт Смирных, г. Поронайск и г. Южно-Сахалинск. Состоялись встречи с членами координирующих органов Плана, представителями культурных и образовательных учреждений, а также с представителями КМНС, принимающими участие в «Плане содействия».

До и во время посещений сотрудники отдела социальной деятельности по работе с КМНС «Сахалин Энерджи» и координатор Плана представили ГОЗП основные документы, включая обновленную информацию о правилах и конкурсах ФСР и ППТЭД, частичную базу данных по заявкам на получение грантов, документацию по рассмотрению жалоб, а также протоколы заседаний комитетов и других органов управления. Они также организовали ряд встреч с представителями основных заинтересованных сторон, включая:

- сотрудников «Сахалин Энерджи» (осуществляющих руководство программой и поддерживающих реализацию «Плана содействия»);
- представителей коренных малочисленных народов (включая РСУП, отдельных членов сообщества и организации коренных народов [например, родовые хозяйства и родовые общины]);
- как успешных (получивших гранты), так и неуспешных (не получивших грантов) соискателей грантовых программ и конкурсов Плана;
- партнерские организации, оказывающие содействие в реализации Плана (конкурсы на получение грантов ФСР и ППТЭД);
- представителей Правительства Сахалинской области, включая управление по работе с коренными малочисленными народами Севера, Общественной палаты и представителя КМНС при Сахалинской областной думе;
- представителей различных районных администраций, в первую очередь сотрудников, ответственных за вопросы коренных малочисленных народов и участвующих в работе районных комитетов;
- представителей управляющих органов «Плана содействия», в том числе членов Правления «Плана содействия», Исполнительного комитета (ИК), комитета ППТЭД, Группы внутреннего мониторинга (ГВМ), комитета ФСР, районных комитетов и двух экспертных групп.

В отличие от предыдущего отчета о промежуточной оценке третьего «Плана содействия» (2018 г.), настоящий отчет не содержит результатов социологического опроса среди коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области. Подобный опрос не

проводился по причине эпидемиологических ограничений, действующих в Сахалинской области в связи с пандемией COVID-19. По этой причине выезды в места проведения личных опросов в населенных пунктах, где проживают коренные народы, не проводились.

Телефонные опросы КМНС не проводились, поскольку они не могли обеспечить репрезентативное освещение коренных малочисленных народов Сахалина по следующим причинам:

- а) отсутствие телефонной базы данных коренных малочисленных народов Сахалина; создание такой базы данных невозможно без письменного согласия граждан в соответствии с законодательством РФ о защите персональных данных;
- б) не у всех представителей КМНС имеются мобильные телефоны;
- в) отсутствие или низкое качество мобильной связи в ряде сообществ КМНС, что делает невозможным создание схем выборки для КМНС.

Таким образом, в отличие от предыдущих отчетов ГПО и ГОЗП, настоящий ООЗП не сочетает количественную и качественную методики, а основан исключительно на методике качественного характера.

Авторство

В связи с пандемией двое из трех членов ГОЗП не смогли принять участие в выездах на места. Во время выезда члены ГОЗП были лишены возможности встретиться очно для обсуждения наблюдений и полученных сведений, а также для формулирования выводов. По возвращении нам удалось лишь приступить к разработке общих принципов интерпретации и согласовать некоторые основные идеи, касающиеся рекомендаций в отношении следующего Плана. Затем мы поручили членам группы предоставить первоначальные черновые варианты разных разделов отчета. Они были разосланы нам, чтобы мы могли согласовать окончательную версию. Эта же схема была применена и в отношении рекомендаций.

2 Оценка третьего «Плана содействия»: были ли достигнуты цели?

В третьем «Плане содействия» перечислены четыре цели. В ООЗП рассмотрена каждая из них и сделаны замечания по степени достижения каждой цели.

2.1 Цель 1. Развитие потенциала

Укрепил ли третий «План содействия» потенциал КМНС Сахалинской области по активному участию в самостоятельном управлении своей деятельностью посредством развития их лидерских и технических навыков, а также за счет повышения их культурного и этнического самосознания?

В некоторой степени да, хотя более целенаправленные групповые усилия в этом направлении позволили бы развить потенциал более эффективно. Несомненно, многие члены сообщества развили свои индивидуальные навыки, а общественные организации и

многие общины использовали гранты для расширения или организации своей деятельности (как в случае с общинами, обязанными своим появлением Плану). Можно привести многочисленные примеры на уровне как организаций, так и отдельных индивидуумов.

Некоторые общины опирались на План при расширении своей деятельности как в социально-культурной, так и в экономической сфере, хотя для большинства представителей КМНС План имел скорее умеренное значение. Тем не менее многие действительно стали более активными, и многие простые представители сообщества стали посещать фестивали и спортивные соревнования, даже не имея прямых контактов с Планом. Спортивные мероприятия служили целям ознакомления молодежи с навыками, необходимыми для традиционной экономической деятельности, а спортивные мероприятия и фестивали способствовали популяризации культуры КМНС среди более широких слоев населения России и других стран. Некоторые респонденты отметили, что участие в третьем «Плане содействия» способствовало их личному росту. Одна из участниц рассказала: «Благодаря проекту я решила заняться традиционными промыслами. Я стала делать игрушки и одежду. Теперь я понимаю, что могу самостоятельно участвовать в проектах. Если я организую проект в области прикладного и декоративного искусства, я подам заявку на грант "Плана содействия"».

Для достижения целей Плана, связанных с развитием потенциала, в ППТЭД был включен соответствующий компонент. Однако его название постоянно менялось. В ежегодно издаваемом Положении о проведении конкурса он сначала назывался «Развитие потенциала коренных малочисленных народов Сахалина» (2016, 2017 гг.), затем — «Развитие экономического потенциала коренных народов Сахалина для ведения традиционной деятельности» (2018 г., второй раунд конкурса) и, наконец, — «Развитие экономического потенциала» (2018 г., первый раунд, 2019, 2020 гг.).

Описание проектов, утвержденных комитетом ППТЭД в рамках компонента «Развитие экономического потенциала», указывает на то, что некоторые проекты были сосредоточены на развитии технических навыков благополучателей. Сюда входят различные проекты, такие как обучение управлению маломерными судами, обучение вождению снегохода и обучение вождению автомобиля. Кроме того, были одобрены проекты, направленные на поддержку традиционных видов деятельности, таких как деятельность мастерских по пошиву одежды, обработке рыбьей кожи, разделке рыбы и тюленя и т. д.

Мнения респондентов относительно усилий по развитию потенциала разделились. Некоторые считают, что потенциал организаций и физических лиц, участвовавших в реализации «Плана содействия», на самом деле возрос. Респонденты отметили, что развитие потенциала и желание участвовать в проектах напрямую связаны с «Планом содействия». Один из респондентов подчеркнул: «В Ногликском районе появилось много новых родовых хозяйств. Раньше у нас было всего восемь родовых хозяйств, но для участия в "Плане содействия" были созданы новые. Теперь у нас 23 родовых хозяйства».

Другие респонденты отметили, что «люди стали более активными: они пишут заявки на гранты и участвуют в мероприятиях».

Одним из проектов, ориентированных на развитие потенциала, стала «Школа молодого лидера». Хотя она не являлась основным направлением деятельности в рамках третьего Плана, многие респонденты отметили, что Школа оказала значительное влияние на их жизнь, причем одна из «выпускниц» заявила, что этот опыт настолько изменил ее жизнь, что она впоследствии вошла в состав комитета ФСР и приобрела множество навыков, которые использовала в своей личной жизни (она ушла с работы ради учебы и стала бухгалтером), и в целом расширила свой кругозор, основала общину, ставшую партнерской организацией для проектов, организованных другими людьми. Еще одна девушка сказала: «Школа молодого лидера позволила мне познакомиться с новыми людьми. Мы стали вместе учиться и общаться. Нам давали задание работать в команде. Мы научились работать в команде и принимать совместные решения. В тот момент я поняла, что мир — это не только работа и добывание средств к существованию для себя и своего ребенка. Школа молодого лидера вырвала меня из жизненной рутины. Я стала увереннее в себе». Еще одна девушка вдохновилась работой в районном комитете, вошла в состав комитета Программы и впервые в жизни приняла участие в делах сообщества.

Расширение горизонтов представляет собой критически важный аспект развития потенциала населения, так как позволяет молодежи КМНС видеть свою связь с КМНС своей или других народностей из разных районов по всему острову — или даже по всей стране, когда ансамбли или группы отправляются на фестивали в Москву или другие российские регионы. У многих выпускников Школы усилилось чувство гордости за свой народ, а некоторые вступили в культурные или общественные организации, продвигающие культуру и солидарность КМНС. Некоторые респонденты упомянули, что их чувство самоидентификации как КМНС действительно укрепилось под влиянием Плана. «Люди пришли к пониманию того, что их права КМНС можно защитить».

Само участие в Плане — либо в виде работы в управляющих органах, либо через обучение подаче заявок на гранты — также способствовало развитию потенциала. Многие представители сообщества сообщили, что оформление заявок на гранты или работа в комитетах были их первым опытом подобной деятельности, и, хотя поначалу это было непривычно, теперь они могут использовать свой вновь обретенный опыт и навыки, чтобы обращаться за другими грантами (например, президентскими или губернаторскими). Те, кто работал в комитетах Программ, чаще всего жаловались на то, что срок работы в 2,5 года слишком мал. Ввиду столь коротких сроков некоторые респонденты сомневаются во влиянии работы органов управления третьего «Плана содействия» на развитие потенциала этих физических лиц. Один респондент отметил: «Тем, кто работал в комитетах «Плана содействия», не хватило времени для развития своих навыков. Первые год–полтора они привыкали к работе, а потом оставался всего лишь год на развитие потенциала, а этого явно недостаточно».

Хотя при реализации Плана возникали большие трудности в том, чтобы научить людей правильно заполнять формы заявок на гранты или отчеты о реализованных проектах, благодаря этим требованиям многие люди научились оформлять такие документы, и, по их словам, эти умения помогли им в дальнейшей работе и в других ситуациях. Добившись успеха, некоторые предприниматели превратили успешные гранты на самообеспечение в череду успешных бизнес-планов (БП) как в культурной сфере, так и в сфере жизнеобеспечения. Одна 66-летняя женщина получила грант на реализацию бизнес-плана, по условиям которого ей требовалось получить права на управление лодкой, а позже она открыла магазин по продаже рыбных продуктов. Свою благодарность Плану, позволившему ей ездить на рыбалку и зимой, и летом, она выразила в следующих словах: «Больше я не завишу от племянника и могу работать, когда хочу. Я очень продвинутая бабушка!»

И все же, несмотря на многочисленные положительные примеры, компоненты по развитию потенциала — как ФСР, так и ППТЭД — часто использовались недостаточно или недофинансировались, как, например, когда ассигнования на развитие потенциала сократились до 10 % от общей суммы, выделенной на ППТЭД. Совершенно очевидно, что необходим стратегический подход для усиления этого перспективного аспекта Плана и одного из важнейших компонентов стратегии устойчивого развития. Кроме того, некоторые респонденты усомнились во влиянии третьего «Плана содействия» на развитие потенциала сообщества КМНС в целом.

Хотя развитие технических навыков, таких как вождение или управление лодкой, можно использовать для практики традиционных видов деятельности и, похоже, хорошо вписывается в определение «развитие потенциала» — термин, используемый в тексте третьего «Плана содействия», — связь других проектов с развитием потенциала КМНС может быть подвергнута сомнению. Например, является ли семинар по пошиву традиционной одежды проектом по развитию потенциала, если он проводится всего один раз? Можно ли рассматривать поездку местной группы КМНС на международный фестиваль или торговую ярмарку как проект, способствующий развитию потенциала КМНС? ГОЗП сомневается в этом: такая деятельность может быть полезной с коммерческой точки зрения, но не с точки зрения развития потенциала.

Так, член одного из координирующих органов третьего «Плана содействия» отметил: «Одним из проектов по развитию потенциала стал мастер-класс по переработке рыбы. Но это не развитие потенциала. Люди просто наблюдали за процессом и разошлись по домам». Еще один респондент указал: «Проекты (по развитию потенциала) должны быть направлены на создание условий для развития КМНС. Однако при подаче заявок на гранты соискатели указывают, куда они хотели бы поехать. Это не имеет никакого отношения к развитию потенциала. По результатам проекта должна быть сформирована база для продолжения проекта, фестиваля и т. д., то есть после завершения проекта должна существовать возможность его дальнейшего развития без финансирования в рамках Плана. Если такие фестивали продолжают без внешнего финансирования — это и есть развитие потенциала».

По словам других респондентов, «развитие потенциала состоит в том, чтобы разъяснить молодежи возможности и права КМНС и проинформировать о существующем законодательстве. Такие знания позволят людям взаимодействовать с государственными и контролирующими органами». «Также необходимы семинары со специалистами о том, как начать продажи продукции и как делать это на законных основаниях. Нужна юридическая подготовка. Необходимо повышать правовую грамотность населения».

Наконец, во время встреч Группы по оценке завершения Плана с представителями КМНС стало ясно, что некоторые рассматривают «развитие потенциала» как развитие собственных возможностей, индивидуальных способностей и навыков, которые позволят им стать более успешными в своей профессиональной или общественной деятельности. Однако, по мнению других, повышение образовательного и культурного уровней отдельного человека необязательно увеличивает потенциал коренного населения в целом. Они также считают, что для развития потенциала сообщества КМНС им важно развивать навыки совместного решения проблем, с которыми они сталкиваются как сообщество, создавать новые некоммерческие организации КМНС и осуществлять проекты, в которых задействовано большое число КМНС.

ГОЗП считает, что оба аспекта могут быть включены в программу развития потенциала с поддержкой развития человеческого культурного потенциала на индивидуальном уровне и развития социального капитала на уровне сообщества.

2.2 Цель 2. Улучшение социальных, культурных и экономических условий

Повышение качества жизни и количества источников существования коренных малочисленных народов Сахалинской области путем реализации планов социально-экономического развития, разработанных с учетом культурных особенностей.

Третий «План содействия» (и его предшественники) — единственный план развития местных сообществ коренных народов, реализуемый нефтегазовым оператором и охватывающий коренное население острова в целом. Фонд социального развития (ФСР) ориентирован на повышение благополучия населения в целом, при этом отдельные его компоненты сосредоточены на поддержке студентов, проведении праздников, фестивалей и развитии культуры коренных народов, в то время как Программа поддержки традиционной экономической деятельности (ППТЭД) направлена на поддержку хозяйственной деятельности физических лиц и общин. В целом от Плана выиграли многие КМНС — даже те, кто жестко его критиковал, — за счет финансирования проектов, предоставления стипендий и создания возможностей для развития потенциала как в отдаленных селах, так и в районных центрах. Социально-культурное развитие (Фонд социального развития)

ФСР направлен на повышение качества жизни представителей КМНС с учетом их культурных особенностей. В Программы Фонда вошли пять компонентов: образование,

здравоохранение, развитие потенциала, развитие национальной культуры и развитие национального спорта.

2.2.1 Образование и здравоохранение

Более 300 человек получили поддержку в рамках компонентов ФСР «Здравоохранение» и «Образование».

○ Образование

Коренные народы Российской Федерации, ведущие традиционный образ жизни, проживают в 28 регионах страны. Их тяжелое экономическое положение зачастую связано с отсутствием доступа к качественной прогрессивной системе образования, которой так славится страна. Одним из наиболее важных — и наиболее ценных — преимуществ «Плана содействия» является компонент поддержки образования, поскольку, по мнению КМНС, доступ к высшему и среднему профессиональному образованию может значительно повысить шансы семьи на повышение качества жизни.

Почти все респонденты считают, что поддержка образования молодежи, включенная в «План содействия», стимулировала активность молодежи как внутри сообщества, так и за его пределами. Студенты, получившие гранты, также отметили, что стипендии ФСР позволили существенно снизить финансовую нагрузку на их родителей, что, в свою очередь, вызвало в них чувство уважения к «Плану содействия» и ответственности за членов сообщества КМНС. Студенты, обучающиеся в вузах и сузах на платной основе, откровенно говорили о том, что без помощи «Плана содействия» они не смогли бы получить доступ к платным услугам профессионального образования из-за высокой стоимости обучения.

Наряду с положительными отзывами некоторые представители молодежи обратили внимание ГОЗП на недостаточное, по их мнению, распространение информации о программах стипендий. Некоторые из них узнали о программе совершенно случайным образом, а другим, по их собственным словам, пришлось приложить немалые усилия, чтобы наконец получить информацию о компоненте, о том, к кому следует обращаться по этому вопросу на районном уровне и какие шаги предпринимать для получения поддержки. Такое положение дел, несмотря на доступность этой поддержки в открытом доступе, указывает на необходимость проведения более эффективной работы по пропаганде этих возможностей в рамках Плана. Мы рекомендуем местным представителям Плана на районном уровне (членам районных комитетов и комитета ФСР) более активно освещать эти возможности. Очевидно, что недостаточно просто разместить информацию в открытом доступе или на веб-сайте. Желательно, помимо этого, проводить информирование посредством адресной электронной рассылки, предоставления информации в районные комитеты «Плана содействия» и районные администрации, а также с помощью социальных сетей.

○ Здравоохранение

КМНС преимущественно проживают в северной части острова, часто в относительно труднодоступных районах. Как следствие, они имеют ограниченный доступ к качественным медицинским услугам. Часто это связано с отсутствием надлежащей инфраструктуры, медицинского персонала, оборудования, медикаментов, расходных материалов и т. д. Однако не только географическая удаленность от региональной столицы мешает им получить необходимую медицинскую помощь — не менее серьезным препятствием являются высокие цены на медицинские товары и услуги. В Российской Федерации предусмотрены государственные программы, направленные на охрану здоровья населения, что предусматривает оказание медицинской помощи уязвимым группам населения независимо от национальной принадлежности. Такие программы реализуются повсеместно, в том числе в населенных пунктах проживания КМНС Сахалина.

Благодаря третьему «Плану содействия» отдельные представители КМНС смогли сэкономить на платных услугах здравоохранения.

В то же время опрашиваемые отметили, что их потребность в медицинских услугах намного шире, чем предлагает План, и не ограничивается офтальмологическими услугами. Они предложили включить в План поддержку и помощь физическим лицам в возмещении расходов на оплату других услуг в этой сфере, например оплату стоматологических услуг (зубное протезирование), а также создать резервный фонд, который мог бы оказывать медицинскую помощь в чрезвычайных ситуациях (т. е. ситуациях, связанных с угрозой жизни по медицинским показателям).

2.2.2 Национальная культура

Сохранение своего культурного и духовного наследия является неотъемлемым правом коренных народов во всем мире. В ходе реализации третьего «Плана содействия» различные проекты были направлены на сохранение, развитие и возрождение национальных языков, песенного и танцевального творчества, легенд, национальных праздников, ритуалов, национальных промыслов и производства костюмов, предметов домашнего обихода КМНС Сахалина и многих других аспектов жизни коренных народов.

Этот компонент имел большой успех. Хорошо подготовленные предложения обычно поступали от центральных районных библиотек муниципальных образований. Особенно успешными в их реализации из года в год становились библиотеки в пгт Ноглики, реже — в г. Александровск-Сахалинском и г. Поронайске. Обе библиотеки уделяют большое внимание сохранению коренного языка и литературы/фольклора, а также улучшению доступности и привлекательности культурного наследия для молодого поколения и более широкой аудитории, включая население материка. Другие учреждения культуры (музеи, дома культуры и др.) также активно разрабатывают собственные проекты, в результате чего финансирование в рамках «Плана содействия» получили учреждения небольших сел, таких как Молодежное в Тымовском районе и Виахту в Александровске-Сахалинском, а также областного центра — г. Южно-Сахалинска, где работает Сахалинский областной центр народного творчества, играющий ключевую роль в сохранении культурного наследия КМНС.

В 2017 году в пгт Ноглики были реализованы два важных проекта. Первый касался выпуска детской книги на орокском (уйльтинском), русском и английском языках. Издание продолжает традицию народности уйльта передавать знания о природе через изображения и голоса местных птиц. Второй проект был направлен на поиск и приобретение сочинений известного нивхского писателя Владимира Михайловича Санги.

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

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

Тем не менее ГОЗП необходимо обратить внимание на ряд случаев, когда одна и та же организация получала в рамках ФСР по 2–3 гранта ежегодно, в то время как проекты других соискателей оставались без должного внимания и поддержки. Согласно Положению ФСР на 2016–2020 гг., к участию в конкурсах допущены государственные бюджетные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, а также специальные группы КМНС и некоммерческие организации. Скорее всего, имела место неравная конкуренция, поскольку качество проектов, подготовленных бюджетными организациями, имеющими в своем распоряжении персонал, технические и финансовые ресурсы, намного превосходящие возможности конкурентов из числа коренных народов, несомненно, будет намного выше качества проектов, подготовленных организациями небольших групп КМНС. Представителям КМНС сложнее конкурировать с хорошо обеспеченными учреждениями, имеющими солидную материально-техническую базу.

В ситуации, когда конкурс на получение средств Плана проводится в рамках программы, направленной на улучшение качества жизни коренных малочисленных народов, ГОЗП интересовала степень реализации принципов СПОС на уровне конкретных проектов и

программ. Необходимо отметить, что этот принцип, хорошо реализованный в начале третьего Плана, на уровне отдельных программ ФСР реализуется менее эффективно. Государственные бюджетные организации, получившие грант на национальный культурный проект ФСР, не смогли подтвердить того факта, что они получили согласие от сообществ КМНС на использование их культурного наследия, например путем предоставления письма поддержки. ГОЗП признает, что третий «План содействия» не требовал получения такого согласия. Тем не менее желательно, чтобы в будущем заказчики подобных проектов были готовы продемонстрировать, что КМНС активно участвуют в процессе принятия решений по всем вопросам, которые могут непосредственно касаться данных сообществ (включая вопросы культурного развития).

2.2.3 Национальный спорт

Национальные виды спорта и традиционные народные игры давно являются частью жизни коренных народов. Благодаря спорту и играм из поколения в поколение передавались традиции, позволяющие детям и молодежи приобретать жизненно важные навыки выносливости, силы и ловкости. Кроме того, традиционные виды спорта формировали этническую духовность, прививая такие качества, как честность, справедливость и достоинство. В прошлом национальные виды спорта пришли в упадок; их не развивали, не поддерживали и вспоминали лишь по праздникам или во время различных церемоний.

Спортивный компонент «Плана содействия» внес значительный вклад в культуру КМНС во время реализации Третьего Плана. В рамках данного компонента получили поддержку проекты организаций и сообществ КМНС, направленные на приобретение национальной спортивной одежды и оборудования, строительство спортивных площадок, тренировочных лагерей, мастерских, развитие ездового спорта, а также проведение соревнований по стрельбе из лука. В 2017 году был реализован проект по строительству спортивной площадки в с. Виахту. Спортивные мероприятия обычно проводятся в рамках крупных фестивалей.

2.2.4 Экономическое развитие (Программа поддержки традиционной экономической деятельности)

Обобщенные данные о числе благополучателей различных компонентов двух программ третьего «Плана содействия» — ППТЭД и ФСР — дают более глубокое представление о воздействии Плана на жизнь и благополучие сообщества коренных малочисленных народов Сахалина. В ходе реализации третьего «Плана содействия» (2016–2020 гг.) было выдано 115 грантов на самообеспечение 111 получателям. В рамках компонента «Бизнес-планирование» за 5 лет было выдано 53 гранта 37 общинам КМНС. Учитывая, что средняя община КМНС относительно немногочисленна, можно предположить, что в рамках компонента «Бизнес-планирование» в какой-то мере улучшили свои экономические возможности несколько сотен человек. В итоге предприятия КМНС смогли поддержать и продолжить развивать свою экономическую деятельность, а некоторые даже стали экономически более устойчивыми и перешли от эксплуатации природных ресурсов к их переработке и сбыту конечной продукции.

Оценивая влияние третьего «Плана содействия» на жизнь и благополучие сообщества КМНС, респонденты выражали разные мнения — от полностью позитивных до крайне негативных. В большинстве случаев респонденты отмечали, что третий «План содействия» внес вклад в улучшение благополучия КМНС и представителей предприятий КМНС, которые получили гранты ППТЭД. По словам одного из респондентов (члена Правления третьего «Плана содействия»), «в проектах по самообеспечению участвуют многие люди, число участников растет». Еще один респондент, глава предприятия КМНС, отметил: «Третий "План содействия" помогает через ФСР. Множество проектов реализуются через клуб «Нивхинка». Они также проводят мастер-классы и другие мероприятия».

Еще один респондент, благополучатель компонента ППТЭД «Самообеспечение», отмечает: «Я получил грант. Брат купил лодочный мотор. Раньше я ловил рыбу только у берега, а теперь успешно ловлю и в море. В Поронайске разрешено ловить рыбу в 5 км от города. Людям без транспорта трудно туда добраться. Благодаря Плану у нас появилось транспортное средство». Более или менее схожее мнение разделяли многие респонденты, которые отметили, что любая материальная поддержка КМНС оказывает положительное воздействие, поскольку «жизнь людей, участвующих в проектах третьего "Плана содействия", улучшается».

Наряду с позитивными оценками высказывались и критические замечания в отношении влияния третьего «Плана содействия» на экономическое благополучие КМНС. Руководитель одной НКО КМНС отметил: «Третий "План содействия" оказался наименее удачным из всех. Цели первого и второго Планов — научить людей быть благополучателями — достигнуты. Сейчас ставится цель научить КМНС развивать и создавать собственный бизнес. Если бы Фонд "Батани"⁵ продолжил работать, у нас было бы развитие бизнеса КМНС»⁶. Еще один респондент, член одного из органов управления Плана, отмечает: «Третий План, особенно его последний год, стал большим разочарованием. Амбициозные цели "Плана содействия" не были достигнуты. Третий "План содействия" не улучшил жизнь КМНС».

Респонденты, выражающие сомнения относительно влияния Третьего «Плана содействия» на улучшение экономического положения КМНС, отмечают, что финансирование Третьего «Плана содействия» ограничено, в результате чего он не может поддержать большое число соискателей, как физических лиц, так и членов общин КМНС. Данная критика имеет под собой весомые основания, поскольку за пять лет реализации Плана финансовую поддержку получили лишь несколько сотен благополучателей и членов их семей, что

⁵ В рамках второго «Плана содействия» компания «Сахалин Энерджи» по согласованию с органами управления Плана привлекала Фонд «Батани» для реализации программы микрозаймов, от которой затем отказались из-за финансовых проблем.

⁶ Критики Фонда указывали на его непомерно раздутый административный бюджет и высказывали подозрения, что средства использовались не по назначению.

составляет небольшую долю в общем населении КМНС (суммарной численностью 4362 человека). Однако при анализе с более широких позиций члены ГОЗП пришли к выводу, что Третий «План содействия» оказал умеренное, но бесспорно положительное влияние на социально-экономическое положение КМНС, что можно признать достаточно убедительным результатом для программы социального развития, реализуемой частным сектором.

Поддержка, оказываемая общинам КМНС в рамках компонента «Бизнес-планирование», оценивается населением по-разному. Одни считают, что она способствует повышению экономического благополучия общин, хотя и незначительно. Другие отмечают, что число общин КМНС, получивших поддержку, невелико и, более того, гранты получают одни и те же общины.

Еще один компонент ППТЭД, «Самообеспечение», рассматривается населением как важное средство улучшения экономического благополучия семей. Учитывая социальную значимость компонента «Самообеспечение», следует признать, что его бюджет выглядит довольно скромным. Доля Программы ППТЭД, зарезервированная для компонента «Самообеспечение», уменьшилась; в 2020 году на него приходилось всего 30 %, тогда как доля компонента «Бизнес-планирование» составляла 60 % от общего бюджета ППТЭД. Обсуждая причины такого распределения средств с членом комитета ППТЭД, Группа по оценке завершения третьего «Плана содействия» не получила четкого ответа, который объяснял бы такое неравномерное распределение. На решение о распределении средств таким образом, вероятно, повлиял тот факт, что большинство членов нынешнего комитета ППТЭД составляют главы общин КМНС (5 из 7 членов), которые понимают потребности общин КМНС и считают, что приоритет должен быть отдан компоненту «Бизнес-планирование». Учитывая широкую популярность компонента «Самообеспечение» и цель распространения преимуществ «Плана содействия» среди более широкого круга КМНС, ГОЗП рекомендует более равномерно распределить ассигнования между компонентами «Самообеспечение» и «Бизнес-планирование».

Последний момент, который следует отметить, — это то, что многие успешные соискатели ППТЭД перешли от грантов на самообеспечение к бизнес-планам (а иногда и обратно к грантам на самообеспечение, что заставляет задуматься о том, имеются ли какие-либо реальные различия в характере этих грантов, помимо предоставляемой суммы денег).

2.3 Цель 3. Подготовка к созданию независимого фонда

Помог ли Третий «План содействия» коренным малочисленным народам Сахалина в подготовке к возможному созданию независимого фонда развития коренных малочисленных народов?

В основном нет. Содействие созданию независимого фонда являлось целью «Планов содействия», и эта идея существовала в течение многих десятилетий. Однако сам План мало что сделал для приближения сообщества КМНС к его реализации, разве что косвенным образом, за счет развития социального и человеческого потенциала отдельных

лиц и организаций — а это, хотя и является существенным достижением, не равнозначно формированию реальной инфраструктуры, необходимой для фонда. Не было проведено никакого конкретного планирования, никаких стратегических обсуждений конкретных механизмов реализации, финансирования и конкретных навыков и типов людей, которые для этого потребуются. И, что особенно важно, не было проделано никакого анализа сильных и слабых сторон реализации нескольких «Планов содействия», учет которых создал бы условия для успешного запуска независимого Фонда КМНС.⁷

Несмотря на то, что многие высказываются в поддержку такого фонда, идея его по-прежнему остается нечеткой и часто затрагивается людьми в контексте критики тех аспектов текущего «Плана содействия», которые им не нравятся. Люди осуждают «необъективные» решения о выделении грантов или «захват Плана» со стороны ряда организаций, отдельных лиц или родовых общин и заявляют: «План должен прекратить эти злоупотребления». В то же время они не могут объяснить, каким образом «независимый План» позволил бы избежать аналогичных проблем. По признанию большинства — даже среди решительных сторонников такого Плана, — сообщество КМНС не готово к созданию такого фонда в ближайшем будущем. По мнению некоторых людей, процесс подачи заявок на гранты в других компаниях выгодно отличается от аналогичного процесса в «Плане содействия», где предоставление грантов полностью зависит от КМНС, тогда как в других компаниях в процессе участвуют представители самих компаний и органов власти. Однако следование такой модели было бы отступлением от идеала независимого фонда. И все же другие полагают, что создать такой фонд можно только при серьезной поддержке со стороны ПСО, — но можно ли в таком случае назвать его «независимым»? По убеждению ГОЗП, принцип самоопределения, согласно которому гранты выделяются только по решению представителей КМНС, должен быть сохранен в «Плане содействия» или в предполагаемом независимом фонде, но при этом должны действовать надежные механизмы сдержек и противовесов (обсуждаемые ниже), которые позволят не допустить возможных злоупотреблений.

2.4 Цель 4. Информирование о влиянии проекта на окружающую среду

Предоставлялась ли сообществу коренных малочисленных народов Сахалина своевременная, объективная и полная информация о существующем и (или) потенциальном воздействии проекта «Сахалин-2» на окружающую среду и о мерах, принимаемых для предотвращения и (или) минимизации любого возможного негативного воздействия?

Да, эта цель была определенно достигнута, о чем свидетельствует отсутствие каких-либо упоминаний об экологических проблемах за все время нашего визита в сообщества КМНС, участвующие в Плане (хотя некоторые из них жаловались на общее ухудшение

⁷ По крайней мере такова была ситуация с планированием независимого фонда в рамках третьего «Плана содействия». Предпринимались попытки продвинуть идею вне рамок Плана, но и они не увенчались успехом.

экологической ситуации, которое, по их мнению, принесла в северный Сахалин нефтегазовая промышленность). Цель была достигнута за счет мер, принятых как в рамках Плана, так и за его пределами.

В разделе 3.3 Плана предусматривается создание Матрицы мер по снижению воздействия, содержащей информацию об экологических и других мероприятиях в рамках реализации проекта «Сахалин-2», которая должна регулярно предоставляться Компанией как Правлению Плана, так и Региональному совету уполномоченных представителей (неправительственный координирующий орган по КМНС, действующий в масштабах всего острова). Это происходило по графику два раза в год на заседаниях Правления, когда специалисты «Сахалин Энерджи» выступали с презентациями и отвечали на вопросы представителей КМНС по поводу деятельности Компании, а также касательно проблем смягчения последствий и рисков. Компания расширила эти усилия в 2019 году, когда пригласила членов Правления из числа КМНС посетить дожимную компрессорную станцию объединенного берегового технологического комплекса проекта «Сахалин – 2». Члены РСУП и Правления выразили удовлетворение относительно объема раскрытой Компанией экологической информации, включая новости о планах расширения.

Кроме того, в рамках подготовки своего годового отчета об устойчивом развитии и иных общественных консультациях Компания проводит регулярные встречи с общественностью в районах проживания КМНС для обсуждения воздействия проекта «Сахалин-2» на окружающую среду. Целью этих встреч является информирование коренного населения о реализации проекта «Сахалин-2» (включая возможные проекты расширения, возможности трудоустройства, реальное и (или) потенциальное воздействие проекта на окружающую среду и меры, принимаемые для предотвращения и (или) минимизации возможного негативного воздействия, экологические программы, социальные инвестиции и т. д.) и обсуждение соответствующих тем.

Такие регулярные встречи с общественностью совершенно необходимы для местного населения, которое зачастую бывает плохо осведомлено о разливах или других негативных экологических происшествиях. Обычно принято обвинять всех отраслевых операторов, даже если не все из них несут ответственность. Так было и во время поездки ГОЗП по острову, когда мы узнали о предполагаемых разливах Компании, виновником которых, как выяснилось, был другой оператор.

3 Оценка Третьего «Плана содействия»: трудности

3.1 Прозрачность

Прозрачность и эффективность процедур, связанных с рассмотрением и окончательным одобрением заявок на гранты, — ключевые компоненты доверия населения КМНС к третьему «Плану содействия». Эти аспекты реализации Плана вызвали большое число вопросов и волну критики со стороны населения КМНС.

В настоящее время мы должны признать, что процесс рассмотрения грантов нельзя назвать прозрачным и вполне понятным для соискателей, а информация о мотивах принятия решений не всегда доступна для них и не всегда носит исчерпывающий характер. Так, многие соискатели грантов указали, что получили отказ в связи с «ограниченностью бюджета» без дальнейших пояснений, почему их предложения были отклонены или почему другие предложения были лучше. Исходя из этой же логики, один из членов Правления третьего «Плана содействия» сообщил ГОЗП: «Иногда нам приходится отклонять хорошие проекты. Люди должны понимать, что их предложения отклоняются просто из-за отсутствия средств».

К удивлению еще одного респондента, являющегося членом районного комитета, заявка на получение гранта на самообеспечение, которую он помог написать соискателю гранта, была отклонена без каких-либо подробных объяснений или причин отказа. По словам этого респондента, соискатель гранта не получил никаких объяснений причин отказа, помимо упоминания об отсутствии бюджета. «Наиболее целесообразно было бы направить пояснительную записку в наш районный комитет, чтобы мы могли дополнительно разъяснить соискателю причины отклонения его предложения».

Одним из средств обеспечения большей прозрачности в деятельности комитетов Программы могли бы стать регулярные отчеты о решениях, принятых членами комитетов Программы на собраниях КМНС. Согласно данным, полученным ГОЗП третьего «Плана содействия», практика таких отчетов не укоренилась. Во время опросов населения КМНС Группа не получила никаких доказательств проведения таких собраний членами комитетов Программы.

В ходе реализации третьего «Плана содействия» некоторые заявки, утвержденные комитетами Программы, позже были отклонены Исполнительным комитетом. Однако некоторые соискатели и члены комитетов Программы отметили, что не получили адекватного объяснения критериев, по которым Исполнительный комитет принимал свои решения, а также причин, по которым эти конкретные проекты были отобраны среди других для более тщательной оценки после того, как они были рассмотрены и утверждены комитетом Программы. Так, по словам члена одного из программных комитетов третьего «Плана содействия», Исполнительный комитет «убивает проекты на основании личных предпочтений, не понимая сути проекта».

Можно предположить, что, если бы была разработана процедура, регулирующая порядок рассмотрения Исполнительным комитетом подаваемых заявок, а также четкие критерии того, когда ИК может пересмотреть решение КП, это могло бы способствовать большей прозрачности при рассмотрении спорных заявок. Кроме того, решение Исполнительного комитета об отмене решения комитетов Программы было бы более убедительным, если бы оно включало подробные причины отмены решений КП с использованием четких критериев и если бы данная информация была незамедлительно доведена до сведения соответствующего комитета.

С другой стороны, ГОЗП признает, что План действительно прилагает усилия для своевременного информирования общественности о благополучателях третьего «Плана содействия»; на сайте «Плана содействия» можно найти перечень всех получателей грантов, названия проектов и предоставленные суммы (<http://simdp.com/?id=51>). Тем не менее, по словам некоторых респондентов, им известны ситуации, когда одни и те же родовые хозяйства или физические лица неоднократно получали финансовую помощь в рамках Плана с нарушением периодичности, установленной регламентом комитетов Программы. Некоторые респонденты подчеркнули, что информация обо всех благополучателях для всех компонентов программ во время реализации каждого плана, а также списки всех соискателей, чьи заявки находятся на рассмотрении, должны быть не только доступны для общественности и регулярно обновляться, но и объединены таким образом, чтобы КП и другие лица могли оперативно выявлять или даже устранять возможные нарушения периодичности получения грантов одними и теми же физическими лицами и общинами.

Некоторые респонденты также отметили случаи, когда люди, чьи имена значились в списках соискателей грантов на самообеспечение, не знали об этом и не получили оборудование или средства, запрашиваемые в заявках на гранты. Как ни странно, это произошло несмотря на то, что на сайте «Плана содействия» перечислены все успешные соискатели. Эти примеры указывают на проблему более широкого характера: отсутствие общей базы данных со сведениями о том, какие организации и физические лица получили гранты, а чьи заявки не имели успеха. Без такого всестороннего учета заинтересованным сторонам трудно отслеживать движение средств в рамках Плана на протяжении нескольких лет. Это мешает не только работе КП — им непросто определить, кто обращается с повторной заявкой, — но и держит в неведении население КМНС относительно того, кому помогает План и каким образом.

3.2 Препятствия для доступности грантов

Часто во время встреч с ГОЗП респонденты отмечали, что, по их ощущениям, уменьшается доступность грантов для различных компонентов третьего «Плана содействия». Количество заявок на гранты действительно имело тенденцию к увеличению, в то время как бюджет Плана, изначально зафиксированный сразу на весь пятилетний срок, пропорционально корректироваться не мог (хотя никаких обещаний относительно того, что это произойдет, никогда не звучало). В результате увеличилось количество отклонений заявок на гранты по причине «ограниченного бюджета», независимо от содержания или качества подаваемых заявок.

В нынешних обстоятельствах доступность грантов определяется рядом факторов, таких как уровень финансирования третьего «Плана содействия», возрастающая конкуренция за долю бюджета между компонентами ФСР и ППТЭД Плана, а также неравный доступ к Программе самообеспечения жителей разных районов Сахалина в силу различного количества существующих в них общин. Еще один фактор, снижающий уровень доступности грантов, — практика повторного присуждения комитетом грантов одним и тем же общинам (по компоненту «Бизнес-планирование») и физическим лицам (по компоненту «Самообеспечение») в течение периода реализации третьего «Плана

содействия». В ходе реализации третьего «Плана содействия» 53 выданных гранта по компоненту «Бизнес-планирование» пришлось всего на 37 общин. Некоторые общины получили грант на реализацию бизнес-плана 3 и даже 4 раза в рамках третьего «Плана содействия». По мнению ГОЗП, концентрация грантов в небольшом количестве общин препятствует распространению экономических выгод Плана и его позитивной оценке общественностью.

Также наблюдались случаи, когда одно и то же физическое лицо дважды получало грант на самообеспечение в течение третьего «Плана содействия». Такие обстоятельства ограничивают доступность грантов для более широкого круга соискателей и служат поводом для нередких заявлений о том, что «гранты получают одни и те же родовые предприятия и физические лица».

Еще один аспект этой проблемы — разница в числе общин в разных районах проживания КМНС. В 2020 году по решению Комитета ППТЭД, утвержденному Правлением «Плана содействия», в положение «О программе ППТЭД» было внесено следующее изменение: для получения гранта по компоненту «Самообеспечение» соискатель должен являться членом общины. Это изменение можно назвать проблематичным, поскольку в некоторых районах с небольшим количеством общин ряду потенциальных соискателей отказывали в членстве и, следовательно, лишали их возможности воспользоваться преимуществами Плана. Группа ОЗП неоднократно слышала мнение о том, что лидеры существующих общин зачастую отказываются принимать новых членов и не приветствуют создание новых общин, видя в них потенциальных конкурентов в тендерах на гранты третьего «Плана содействия». Это одна из проблем, которую нужно решить при разработке нормативной документации для следующего плана.

3.3 Конфликт интересов

Нет сомнений, что одним из самых чувствительных аспектов реализации «Плана содействия» остается справедливое распределение грантов. В этом отношении конфликты интересов — реальные или мнимые — играют ведущую роль. В ходе оценки Группа по оценке завершения Плана вновь столкнулась с отсутствием общего подхода к толкованию понятия «конфликт интересов». Некоторые считали конфликтом интересов факт голосования членом комитетов по заявкам, поданным их родственниками, даже дальними (двоюродными братьями и сестрами, дядями/тетями), или членами их семей (гражданскими супругами). Другие увидели конфликт интересов в том, что член одной из экспертных групп, оценивавшей заявки, сам был соискателем, хорошо знал других членов экспертной группы и потенциально имел возможность обсуждать с ними свою заявку или заявки своих близких родственников, тем самым создавая условия для предвзятого подхода.

Документация «Плана содействия» содержит положения о конфликте интересов, рекомендуя членам комитета воздерживаться от участия в обсуждении и голосовании по заявкам, поданным ими самими или их близкими родственниками. Как правило, это положение выполняется на практике. Тем не менее ситуация с рассмотрением заявок на объективной и беспристрастной основе далека от идеала.

Так, до 2020 года члены комитетов ППТЭД и ФСР имели возможность совместно проводить время в неформальной обстановке, обмениваться мнениями, обсуждать заявки и получать поддержку проекта перед официальным собранием. После достижения соответствующих договоренностей присутствие или отсутствие члена комитета во время обсуждения и голосования за проект, представленный этим членом или тесно связанным с ним лицом, практически уже не имело значения. ГОЗП была проинформирована о ситуациях, когда, по имеющимся утверждениям, личные интересы членов комитета влияли на надлежащее и объективное исполнение членами своих обязанностей.

Однако личная заинтересованность членов комитета не всегда бывает явно выраженной. Во время опросов Группа ОЗП получила от респондентов информацию о том, что некоторые заявки на финансирование были поданы дальними родственниками членов комитетов, но фактическими благополучателями этих проектов были сами члены комитетов. Также бывали случаи, когда новоизбранные члены комитета получали настойчивые рекомендации или даже прямые указания от более опытных коллег по комитету относительно голосования по заявкам, вследствие чего начинающие члены комитета не могли объективно и независимо оценивать заявки на гранты.

Российское законодательство не содержит исчерпывающего и конкретного списка лиц, которые могут считаться субъектами конфликта интересов. Тем не менее необходимо организовать широкое обсуждение этого вопроса в сообществе КМНС, чтобы устранить любую неоднозначность в толковании терминов «конфликт интересов», «личный интерес» и «корпоративный интерес» в отношении «Плана содействия».

Кроме того, необходимо разработать действенную схему, исключаящую возможность лоббирования собственных заявок среди членов комитета. Вряд ли можно успешно преодолеть эту проблему запретительными мерами. Добровольный отказ члена комитета от подачи заявки на финансирование от себя / своей общины / организации в период, пока данное лицо исполняет свои полномочия, — приемлемый вариант, но его необходимо закрепить после обсуждения среди органов управления.

С одной стороны, заявление о наличии конфликта интересов носит этический и произвольный характер. С другой стороны, необходимо учитывать, что неспособность разрешить конфликт интересов может негативно отразиться на репутации «Плана содействия». Таким образом, вопрос об определении метода выявления и анализа конфликтов интересов и принятия мер по предотвращению/исправлению таких ситуаций является немаловажным.

3.4 Потребность в повышении качества обучения и руководства

В течение пяти лет реализации третьего «Плана содействия» проведено множество различных тренингов. Тренинги проводились для всех членов комитетов, в рамках которых они время от времени собирались в Южно-Сахалинске на день или на время тренинга, обычно приуроченного к ежегодным или полугодовым заседаниям комитетов ФСР и ППТЭД. Они были и полезны, и необходимы, хотя, по некоторым сообщениям, посещаемость некоторых заседаний оставляла желать лучшего. В рамках Плана также

проводились тренинги в районах для членов сообщества, заинтересованных в подаче заявок на гранты по компонентам ФСР или ППТЭД.

Помимо тренингов по управлению Планом и подаче заявок, Программами Плана также финансировались проекты, предусматривающие обучение практическим навыкам, например курсы по вождению лодки или автомобиля, целью которых было получение водительского удостоверения, а также мастер-классы по прикладному искусству, изучению национального языка и культуре КМНС. Кроме того, в рамках «Плана содействия» были реализованы проекты, позволившие участникам выехать на материк для прохождения практического обучения у мастеров-ремесленников и участия в выставках как на Сахалине, так и в других частях страны. Некоторые участники этих семинаров получили сертификаты и впоследствии стали предпринимателями-ремесленниками, открыв собственное дело.

Несмотря на все эти усилия со стороны руководства Плана и Компании (часть тренингов финансировалась «Сахалин Энерджи» отдельно, вне бюджета «Плана содействия»), многие респонденты высказались о необходимости дополнительного обучения, указав на зачастую низкое качество заявок на гранты («В некоторых заявках просто написано: "Дайте нам денег, и мы будем шить костюмы» — без каких-либо дополнительных объяснений»). Кроме того, многие также подчеркнули, что качество отчетности о результатах проекта часто было крайне низким, в связи с чем физические лица и партнерские организации иногда объявлялись «нарушителями» по причине невыполнения соответствующего требования.

В то время как одни, вероятно, просто отказались от заполнения необходимых документов для заявок или отчетов из-за отсутствия мотивации, многие другие, по их собственному признанию, испугались бумажной работы, необходимости оформления официальных документов и канцелярского языка самих форм. Как неоднократно сообщали нам респонденты, многие из соискателей — или тех, кто потерял интерес к подаче заявки, — часто не имели опыта оформления заявок. Вследствие этой ситуации партнерские организации часто брали на себя тяжелое бремя подготовки заявок для тех, кого они спонсировали, а также следили за тем, когда необходимо было подавать отчеты. Дополнительным аспектом этой проблемы является тот факт, что многие из тех, кому нужно подавать заявки на грант, незнакомы с терминами, используемыми в формах для бизнес-планов (например, «активы», «обязательства») или для услуг органа управления («конфликт интересов», «самообеспечение», «устойчивость»).

Новые члены координирующих органов подчас сталкивались с аналогичными трудностями, связанными с освоением терминологии. Даже когда они начинали привыкать к новому для себя языку, требование относительно ротации участников КП в середине срока реализации Плана означало, что всего через два с половиной года эти же навыки придется осваивать уже новой группе потенциальных новичков. Вместо того, чтобы с нуля обучать целую новую группу в середине срока реализации Плана, вероятно, лучше было

бы повторить обучение для тех участников, которые уже проработали в составе комитета некоторое время.

Еще одним недостатком, отмеченным как респондентами, так и ГОЗП, было отсутствие каких-либо инструкций или положений по работе районных комитетов и экспертных групп. Не имея указаний по поводу своих функций (кроме нескольких строк в самом Плане), эти органы по-разному интерпретировали свои права, обязанности и рабочие процедуры. У других органов управления также не было достаточных указаний относительно того, как использовать материалы обсуждений РК и ЭГ. Неудивительно, что многие посчитали, что РК и ЭГ не нужны, что они дублируют друг друга и могут быть упразднены.

3.5 План как очаг конфликта

Конфликты, связанные с обвинениями в конфликтах интересов или в несправедливом распределении средств Плана, возникали на протяжении всего срока действия Плана с момента начала его реализации в 2006 году. Однако в ходе реализации последнего Плана конфликты, по-видимому, усугубились, и некоторыми даже высказывалось мнение, что План сам является источником этих конфликтов. Отвечая на вопрос о том, является ли План источником конфликтов, большинство сотрудников органов управления Плана признают наличие значительного количества конфликтов или напряжения. При этом они ссылаются на нечеткие правила подачи заявок, недостаточный бюджет Плана, недовольство неуспешных соискателей или «естественный характер» конфликтов. В то же время часть опрошенных сотрудников назвала такие обвинения безосновательными.

Некоторые респонденты заявили, что возможность получить средства Плана вызывает столкновения между представителями района, борющимися за средства для своих друзей, родственников и союзников, и что они сосредоточены именно на этом, а не на каком-либо более широком понимании качества проекта или объективной оценке заявок «чужаков». Проблему усугубляют случаи предполагаемой коррупции или злоупотребления средствами Плана, а также относительно небрежное обеспечение исполнения правил и положений Плана.

4 Оценка третьего «Плана содействия»: управление

4.1 Обоснование структуры управления

В рамках второго «Плана содействия» было внесено радикальное новшество: в состав обоих ключевых органов, принимающих решения по грантам — комитетов ФСР и ППТЭД, — стали входить только представители КМНС. В соответствии с принципами развития потенциала и вовлечения этот шаг был признан новаторским, поскольку почти все программы развития сообществ во всем мире включают членов спонсирующей компании или государственной организации, обладающих единоличным или совместным правом принятия решений при распределении грантовых средств. В то время и впоследствии было признано, что, помимо одного представителя коренного населения от каждого района, при рассмотрении заявок на получение грантов следует учитывать и другие источники информации, как во избежание чрезмерной концентрации полномочий по принятию решений, так и для более объективной оценки заявок на гранты.

Так были созданы отдельные экспертные группы для ФСР и ППТЭД, которые должны были состоять из специалистов, не знакомых с соискателями и способных давать объективные оценки, основанные на экспертных знаниях. Что касается районных комитетов, идея заключалась в том, чтобы объединить процесс принятия решений с участием других представителей района, знакомых с соискателями, помимо единственного представителя комитета (в том числе в районном комитете представителя районной администрации, который мог бы предоставить более широкие знания о социально-экономическом статусе соискателей и их доступе к другим источникам поддержки).

На высшем уровне управления Планом Правление, состоящее из представителей трех партнеров Плана и представителей коренных народов, является высшим органом, ответственным за принятие решений в рамках Плана, с большинством голосов КМНС. Признавая, что Правление не может оперативно принимать решения по множеству вопросов Плана, для решения вопросов в период между заседаниями Правления был создан Исполнительный комитет, состоящий в равной степени из представителей трех партнеров, но при этом каждое из решений ИК окончательно утверждалось Правлением.

Таким образом, эта структура была направлена на привлечение разных людей к процессу принятия решений по выделению грантов, расширение числа представителей коренных народов, участвующих в управлении Планом на всех уровнях, и повышение прозрачности. Однако в ходе реализации Третьего Плана ГОЗП заметила, что модель оказалась не столь эффективной, как предполагалось, поскольку произошла чрезмерная концентрация полномочий по принятию решений как в Исполнительном комитете по сравнению с Правлением (и комитетами Программы с одной стороны), так и в комитетах Программы по сравнению с экспертными группами и районными комитетами. Более подробно эти вопросы будут рассмотрены ниже.

4.2 Районные комитеты

Районные комитеты действовали недостаточно эффективно. Многие респонденты назвали их бесполезными, их членов — некомпетентными, а их действия — ненужным дублированием работы комитета ППТЭД и призвали к их упразднению в следующем Плане. Особенно в последние годы действия Плана некоторые РК даже не собирались, а в 2020 г. только четыре из семи имеющихся РК сдали отчеты (протоколы заседаний) о своих обсуждениях. Тем не менее некоторые РК работали по-настоящему хорошо из года в год, прорабатывали каждую заявку на поддержку студентов и на самообеспечение, проверяя их соответствие правилам комитета Программы, действующим в тот год, и отсеивая несоответствующие заявки или советуя соискателю внести коррективы.

Общей проблемой районных комитетов, ставших новшеством третьего Плана, стало отсутствие письменных инструкций по выполнению задач. В начале реализации третьего Плана Независимый наблюдатель призвал комитеты Программы и Исполнительный комитет предоставить им Положения, в которых излагались бы их задачи, рекомендуемые процедуры и каналы связи с другими органами Плана, такими как комитеты Программы. Однако ничего из этого не было предоставлено, вследствие чего районный комитет каждого района вынужден был самостоятельно добиваться выполнения — или пожинать последствия невыполнения — поставленной перед ним задачи по рассмотрению на местном уровне заявок на получение грантов на самообеспечение или поддержки студентов. Некоторые РК достигли общих целей, изложенных в Плане, но большинство не выполнили их или выполнили лишь частично.

Проблем с информационным обменом было немало, поскольку члены РК не всегда получали официальные ответы от руководства Плана относительно того, какие из рекомендованных ими грантов утверждены, а какие отклонены — и по какой причине. В одних случаях подобные ситуации возникали по причине пренебрежения РК своими обязанностями, в других они были связаны с тем, что представители местной администрации не пересылали необходимую информацию от органов управления Плана. Если же члены РК все же получали требуемую информацию, то она часто не оправдывала их ожиданий: КП — особенно комитет ППТЭД, который был основным получателем заявок на гранты по самообеспечению, — не учитывали или почти не учитывали их рекомендации и не всегда даже знали о них. В течение нескольких лет сталкиваясь с подобным отношением к своим усилиям, некоторые РК в итоге вообще переставали выполнять свои функции, ограничиваясь составлением отчетов «для проформы» или протоколов несостоявшихся заседаний по настоянию координатора Плана.

Такие обстоятельства не могли не привести к тому, что План не сумел реализовать полного потенциала РК. РК создавались для того, чтобы подключить к управлению Планом более широкий круг лиц (в первые годы реализации третьего «Плана содействия» некоторые члены РК действительно перешли в другие органы Плана и захотели проявить себя на других руководящих ролях в местных сообществах) и обеспечить баланс за счет трех дополнительных голосов других членов районного комитета (помимо единственного

представителя районного комитета в комитетах ППТЭД и ФСР) при принятии решений о выделении грантов на самообеспечение и на поддержку студентов. Функция представителя районной администрации в РК также играла положительную роль, пока работала: он информировал других членов РК о том, получал ли соискатель аналогичные гранты от правительства или из других источников. Это позволяло членам РК из числа КМНС выносить более взвешенные решения о том, кого следует рекомендовать для получения грантов на самообеспечение. Часто эти члены являлись членами Районного совета КМНС, и это также способствовало распространению информации о грантах для поддержки студентов и о грантах на самообеспечение среди большего числа людей. Одной тревожной тенденцией, отмеченной за последние несколько лет Третьего Плана, стало появление в некоторых РК близких родственников членов других органов управления Плана, что ставит под сомнение независимость РК и является источником потенциальных конфликтов интересов.

Активные члены РК ощущали важность своей работы, но при этом чувствовали, что отсутствие у них полномочий делает их работу неэффективной. Рекомендованное ими решение состояло не в том, чтобы упразднить РК, а наоборот усилить их. Крайне необходимы положения, руководящие работой РК, особенно при процедуре оценки заявок.

4.3 Экспертные группы

Что касается роли экспертных групп как для ППТЭД, так и для ФСР, респонденты, включая бывших и действующих членов экспертных групп, выразили уверенность в том, что рекомендации экспертной группы должны иметь большое значение в процессе принятия решений комитетами Программы. Лишь небольшая часть респондентов посчитала, что экспертные группы неэффективны или не нужны.

Однако одной из проблем стал тот факт, что Экспертная группа ППТЭД не работала в полном объеме в последние два года периода реализации третьего «Плана содействия» — фактически работали лишь двое из трех членов экспертной группы; представитель же Министерства экономики Правительства Сахалинской области на заседаниях не присутствовал. И, что еще более важно, ГОЗП считает, что состав экспертной группы ППТЭД недостаточен для всесторонней оценки заявок с учетом характеристик мероприятий, предусматриваемых проектами соискателей.

В некоторых случаях для оценки проекта требовались специальные знания в области традиционных ремесел, лесного хозяйства, законодательства о рыболовстве, использования природных ресурсов, налогообложения, а также в других областях. По мнению некоторых респондентов, для повышения качества принятия решений в экспертную группу ППТЭД необходимо включить представителей соответствующих ведомств, а также людей, имеющих опыт работы в определенных сферах экономической деятельности.

Также необходимо отметить отсутствие обратной связи между комитетами Программы и экспертной группой. Бывшие и действующие члены экспертной группы ППТЭД отметили,

что не получали адекватных объяснений того, почему члены комитета Программы не соглашались с мнением экспертной группы по тем или иным конкретным заявкам.

Многие респонденты, в том числе члены экспертных групп, также отметили необходимость использования формальной системы оценки заявок для унификации работы экспертов и снижения уровня субъективности при оценке заявок.

4.4 Комитет ФСР

Во время ОЗП члены группы провели весьма углубленные опросы членов комитета ФСР с целью выяснить природу конфликтов, происходящих в данном органе в течение последних нескольких лет. Как отмечали многие члены комитета, на начальном этапе выполнения своих обязанностей они столкнулись с большими трудностями, о которых им ничего не было известно до избрания в комитет. В качестве причин указывалось отсутствие информации о самом комитете, его регламенте и о том, как фактически принимаются решения. Кроме того, ГОЗП считает, что еще одной причиной было отсутствие наставничества со стороны более опытных коллег из ФСР, которые не спешили делиться своими знаниями и опытом, а иногда даже пытались оказывать давление на новичков с целью побудить тех проголосовать за определенные заявки.

4.5 Комитет ППТЭД

Последние два года реализации третьего «Плана содействия» характеризовались тем, что комитет ППТЭД принимал решения по заявкам, по которым не подавались жалобы в органы управления «Плана содействия». Это можно считать положительным сдвигом в работе комитета ППТЭД, поскольку он был наиболее проблемным из двух КП со времен первого Плана. Однако в беседах с Группой итоговой оценки респонденты все же раскритиковали некоторые действия комитета ППТЭД.

Одной из проблем в работе комитета ППТЭД в 2020 году — из-за ограничений в связи с COVID-19 — было удаленное обсуждение заявок и голосование по ним в WhatsApp. Респонденты, включая представителей комитета ППТЭД, отметили, что такой формат обсуждения не давал соискателям возможности лично представить свои проекты, а представители партнеров «Плана содействия» и высших органов управления «Плана содействия» (Правления и Исполнительного комитета) не присутствовали во время обсуждения в обычном порядке, что не позволило обеспечить соответствующую прозрачность обсуждения. По мнению респондентов, такой формат обсуждения нарушил принцип открытости и создал условия для неформальных договоренностей между членами комитета по поводу того, какие заявки они будут поддерживать.

Еще один немаловажный аспект заключается в том, что в настоящее время комитет ППТЭД состоит в основном из глав общин КМНС (в течение последних 2,5 лет реализации третьего «Плана содействия» председателями общин являются 5 из 7 членов комитета). По мнению некоторых респондентов, это способствовало тому, что комитет склонялся к поддержке проектов, выгодных для общин. В частности, некоторые связывали этот факт с распределением бюджета ППТЭД в 2020 году, когда на компонент «Бизнес-планирование» было выделено 60 % от общей суммы средств, тогда как на компоненты

«Самообеспечение» и «Развитие потенциала» — лишь 30 % и 10 % соответственно. ГОЗП рекомендует обеспечить более равномерное распределение между грантами в поддержку физических лиц / семей (грантов на самообеспечение) и грантами в поддержку общин (на реализацию бизнес-планов).

Важным аспектом работы комитета ППТЭД должно быть налаживание эффективной обратной связи с экспертной группой и соискателями, а также информирование общественности о деятельности комитета ППТЭД и возможностях подачи заявок на получение грантов. В настоящее время экспертная группа не получает подробного объяснения причин, по которым комитет утверждает заявки, особенно в тех случаях, когда такие решения противоречат рекомендациям экспертной группы; точно так же соискатели, которым было отказано в предоставлении гранта, не получают полной информации о причинах такого отказа. Кроме того, члены комитета ППТЭД не проводят регулярных встреч с населением районов для представления отчета о результатах оценки заявок. Эти обстоятельства указывают на необходимость большей прозрачности в работе комитета ППТЭД.

4.6 Исполнительный комитет и Правление

Члены Исполнительного комитета играли решающую роль в управлении третьим «Планом содействия». В состав ИК входят по два члена от каждого из трех партнеров Плана. В последние несколько лет реализации Плана объем работы ИК возрос, поскольку его члены разрабатывали правила для Группы внутреннего мониторинга (так как внутренний мониторинг является одной из их основных обязанностей) и осуществляли рассмотрение официальных жалоб, поданных в рамках Плана, а также отвечали за организацию многочисленных поездок в рамках Плана с целью проведения консультаций. Члены ИК добросовестно выполняли свои функции.

Тем не менее, со временем они сочли необходимым еще более расширить круг своих задач. Придя к заключению, что другие органы Плана (комитеты Программы, экспертные группы и РК) недостаточно качественно выполняют функцию проверки, они все чаще стали брать на себя задачи, возложенные Планом на другие органы. Один член ИК заявил, что теперь именно они рассматривают все заявки на гранты в рамках Плана. Хотя подобное чувство ответственности ИК внушает уважение, ГОЗП считает, что излишнее расширение полномочий ИК указывает на серьезный сбой в системе управления Планом и чрезмерную концентрацию власти в ИК. Одним из важных принципов Плана является разделение труда и полномочий в сфере принятия решений между различными органами управления.

Основной претензией к ИК в последние несколько лет стало то, что он узурпировал полномочия двух комитетов Программы, взяв на себя функцию предоставления грантов. Члены ИК заявляют, что эти шаги были необходимы, ввиду того, что рассматриваемые гранты были утверждены с нарушением собственных правил КП или без учета изменений, рекомендованных ЭГ. На это критики ИК возражают, что практически все заявки (особенно те, которые поступают не от государственных бюджетных организаций) часто имеют те

или иные незначительные нарушения, так что чрезмерная бдительность ИК служит его членам лишь для того, чтобы отклонять проекты, которые противоречат их личным симпатиям или интересам. Более того, после отказа в финансировании того или иного проекта ИК самостоятельно принимает решение о направлении освободившихся средств на проекты по собственному выбору (вместо того, чтобы вернуть средства в КП для их перераспределения). С учетом этого факта обвинения ИК в предвзятости представляются в некоторой степени заслуживающими доверия.

Еще одним показателем того, что первоначальная функция перекрестной проверки, по всей вероятности, ослабла, является то, что, хотя ИК сообщает Правлению о своих решениях, в том числе о перераспределении средств, выделенных КП, это может произойти лишь через несколько недель после принятия соответствующих решений. Поскольку Правление может собраться лишь через несколько месяцев после принятия решений об отмене, как орган, принимающий окончательные решения, оно фактически отодвинуто на второй план, так как решения ИК уже выполнены и, возможно, отмене не подлежат. ГОЗП признаёт, что в соответствии с правилами «Плана содействия» ИК имеет право отменять решения КП. В данном случае речь идет о том, что этим правом, возможно, периодически злоупотребляют и что Правление, возможно, недостаточно эффективно выполняет функции высшего руководящего органа в части проверки, подтверждения или отклонения решения ИК.

Примером успешной работы Исполнительного Комитета может служить деятельность его подкомитета по рассмотрению жалоб, связанных с реализацией Плана. В ходе реализации третьего Плана объем данной работы существенно увеличился: на этот период приходится 21 из 43 жалоб, поданных с момента запуска первого Плана в 2006 году. На протяжении пяти лет группа, в состав которой в равном количестве вошли представители трех партнеров Плана, рассматривала полученные жалобы, составляла отчеты и направляла их в Правление, а также лицам, направившим жалобы. В подавляющем большинстве случаев вопрос удавалось закрыть, а ситуацию разрешить к удовлетворению лиц, направивших жалобы.

4.7 Внутренний и внешний мониторинг

4.7.1 Внутренний мониторинг

Внутренний мониторинг проводится довольно организованно и не вызывает нареканий у подавляющего большинства респондентов. Однако некоторые представители «Сахалин Энерджи» и представители сообщества КМНС, ранее входившие в состав Группы внутреннего мониторинга (ГВМ), выразили обеспокоенность по поводу некоторых аспектов внутреннего мониторинга.

В 2018 году члены Группы промежуточной оценки (ГПО) отметили, что ГВМ поощряет принципы открытости и прозрачности. Однако основным препятствием для выполнения задачи ГВМ была неявка некоторых получателей грантов на запланированные встречи с Группой. В результате ГВМ не всегда может оценить реализацию грантового проекта или

выявить злоупотребление выделенными финансовыми и материальными ресурсами. Эта проблема носит системный характер и требует разработки дополнительных мер, направленных на профилактику подобных случаев.

Неявка получателей грантов на встречу с ГВМ иногда обусловлена отсутствием по уважительным причинам во время визита ГВМ в их населенный пункт. Однако в некоторых случаях неявка, возможно, является преднамеренной и объясняется неспособностью или нежеланием получателей грантов представить требуемые отчеты, документы или другие свидетельства достижения целей их проекта.

Одним из весьма позитивных аспектов работы ГВМ является разработка в период второго Плана и уточнение в ходе реализации настоящего третьего Плана набора оценочных критериев и соответствующей системы баллов для оценки соответствия проекта заявленным целям, задачам и ожидаемым результатам. Это может послужить стимулом для других органов Плана в разработке такого же подхода для Четвертого Плана.

ГПО выявила отсутствие официальных документов, руководящих действиями ГВМ по выбору проектов для мониторинга на местах, и эта ситуация не урегулирована. Как объяснили респонденты, бывшие членами ГВМ, основным фактором для проведения мониторинга было непредоставление промежуточных отчетов получателем гранта, а еще одним основанием для выбора было мнение члена ГВМ о том, что тот или иной проект, скорее всего, будет трудно реализовать. Тем не менее критерии отбора проектов не формализованы и не отражены ни в каких документах. Поэтому кажется необходимым обсудить целесообразность установления критериев для определения типов проектов, подлежащих мониторингу на местах. Также можно установить количественные параметры, например доля всех проектов, подлежащих мониторингу в рамках каждой программы «Плана содействия» и по каждому компоненту этой Программы. Важно отметить, что количество проектов, подлежащих мониторингу на местах, будет разным для каждого компонента Программы. Например, количество проектов в рамках компонента «Бизнес-планирование» может быть больше, чем количество проектов в компонентах «Самообеспечение» или «Образование», учитывая число ежегодно утверждаемых заявок. Кроме того, можно установить количественный пороговый уровень (сумму денег, выделенную на проект) и подвергать мониторингу на местах все проекты, для которых были выделены гранты, превышающие эту сумму.

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

4.7.2 Внешний мониторинг

Несмотря на неоднократные призывы Председателя и других членов Правления к различным органам управления обсудить и проанализировать годовые отчеты Независимого наблюдателя и Группы промежуточной оценки (2018 г.), большинство респондентов не смогли вспомнить ни одного такого группового обсуждения, и лишь немногие вспомнили что-то конкретное из тех многочисленных отчетов. Некоторые члены этих органов сообщили, что проводились некоторые интерактивные дискуссии, но ни один комитет не проводил очного обсуждения отчета и соответствующих рекомендаций. Отсутствие полноценного ответа на рекомендации подрывает внедрение данного инструмента, полезного для пересмотра и улучшения Плана.

4.8 Трехстороннее сотрудничество

Сотрудничество между тремя партнерами Плана можно оценить как удовлетворительное. Партнерам удалось наладить взаимодействие, несмотря на неоднократные кадровые изменения в руководстве управления по работе с коренными народами ПСО. Тем не менее у РСУП иногда появлялось ощущение, что ПСО и Компания могли бы активнее поддерживать его инициативы, но в целом это не повлияло на сотрудничество в ходе реализации третьего «Плана содействия». Партнеры обычно приходили к консенсусу в рамках Правления и выполняли свои обязанности, работая в Исполнительном комитете, Группе внутреннего мониторинга, Рабочей группе по рассмотрению жалоб и проводя консультации и встречи с общественностью в семи зонах традиционного проживания КМНС.

5 Рекомендации в отношении четвертого «Плана содействия»

На основании проведенных опросов, анализа основных документов третьего «Плана содействия» и общего опыта работы с программами социального развития ГОЗП предлагает следующие рекомендации, адресованные Рабочей группе, подготавливающей проект четвертого «Плана Содействия», и сообществу КМНС.

5.1 Декларация видения и стратегический подход

В предыдущих «Планах содействия» не хватило общей стратегии или видения того, какую роль могут сыграть «Планы содействия» в развитии КМНС. Мы рекомендуем Рабочей группе рассмотреть возможность включения такой декларации и стратегического подхода в Четвертый «План содействия». Декларация может включать следующее:

- стратегия СПОС: четкое обязательство разработать четвертый «План содействия» как план развития коренных народов, основанный на стандартах СПОС, — идея, которая завоевывает мировое признание. Это означает, что принципы свободного, предварительного и осознанного согласия (СПОС) станут основополагающими для всех положений и процедур, предусмотренных Планом. Хотя кто-то может утверждать, что это и ранее подразумевалось, явная декларация данного обязательства поставит Сахалин и четвертый «План содействия» на передовые позиции в рамках мирового обсуждения развития коренных народов. Это потребует как минимум большей прозрачности во многих областях. Рабочая группа также может предусмотреть целый ряд дополнительных аспектов СПОС. Это может быть, например, более отлаженный процесс информирования местных сообществ обо всех этапах подачи заявок на гранты или Программа социально-культурного развития, требующая от заказчиков проектов, основанных на использовании объектов интеллектуальной собственности КМНС (декоративно-прикладное искусство, сказания, методы народной медицины и т. д.), получения одобрения/согласия по крайней мере одной организации коренных народов;
- декларация видения: какую роль должны играть «Планы содействия» в развитии КМНС? Как будет выглядеть испытательная площадка для самостоятельного управления планами развития? Какие механизмы будут задействованы для увеличения человеческого и социального капитала коренного населения острова? Как ведется подготовка к созданию независимого фонда КМНС? Такая декларация вместе с планами ПСО по устойчивому развитию, разработанными для КМНС, может служить дополнительным ориентиром для разработки четвертого «Плана содействия» и будущих Планов.

5.2 Цели и программы четвертого «Плана содействия»

Некоторые участники опросов этого года и предыдущих лет предложили ликвидировать ППТЭД и перераспределить средства в пользу ФСР. Другие сочли целесообразным отказаться от инициатив, относящихся к категории «Развитие потенциала». ГОЗП

полагает, что роль этих элементов во всеобъемлющем «Плане содействия развитию коренных народов», рассчитанном на очень большую перспективу, чрезвычайно важна, несмотря на проблемы и трудности, которые их сопровождают. Другие, устав от сложной структуры Плана, высказались за сворачивание всех Программ до одной под руководством одного управляющего комитета. ГОЗП не рекомендует прибегать к таким мерам, поскольку в этом случае все функции по принятию решений и реализации Плана окажутся сосредоточены в руках узкого круга лиц, а это лишь обострит проблемы, связанные с концентрацией полномочий и конфликтом интересов.

В то же время ГОЗП признает необходимость внесения изменений в структуру Плана и процесс управления. В частности, ГОЗП рекомендует проводить разработку программ четвертого «Плана содействия» с учетом текущих условий, сложившихся на Сахалине в 2020 г. Кроме того, для реализации декларации видения или стратегического подхода, обозначенных в разделе 5.1, каждую цель Плана следует соотнести с Программой, направленной на ее достижение. Мы также предлагаем пересмотреть Цели и Программы следующим образом:

- **Цель 1 и Программа 1: развитие потенциала.** Цели 1 («Развитие потенциала») и 3 («Подготовка к созданию независимого фонда») третьего «Плана содействия» следует объединить. Предлагается разработать отдельную Программу развития потенциала для всего Плана. Руководить Программой будет собственный комитет, а ее цель будет заключаться в поддержке и оценке проектов по развитию потенциала. Ключевой задачей в первый год реализации станет определение того, каким образом следует развивать потенциал в контексте текущих целей развития коренных малочисленных народов Сахалина. Правление должно будет выделять на реализацию данной Программы отдельный годовой бюджет (аналогично тому, как это принято в отношении других Программ Плана). Конкретные мероприятия, направленные на создание независимого фонда, могут считаться элементами данной Программы.
- **Цель 2 и Программа 2: социально-культурное развитие.** Цель 2 («Социально-экономическое и культурное развитие») текущего третьего «Плана содействия» следует разделить на две цели. При этом у социального и культурного развития будут свои цели, а возглавлять Программу будет собственный комитет социально-культурного развития.
- **Цель 3 и Программа 3: экономическое развитие.** Сохранив акцент на «традиционной» экономической деятельности, данную цель и Программу следует расширить, включив в нее другие формы экономической деятельности. Обоснование данной рекомендации приведено ниже (раздел 5.4).
- **Цель 4 и Программа 4: информирование о воздействии проекта на окружающую среду и учет экологических проблем.** В рамках данного пункта следует сместить акцент, чтобы уделять больше внимания обратной связи от КМНС по экологическим изменениям и рискам, связанным с реализацией проектов

«Сахалин-2». Это предполагает не только распространение Компанией надежной информации среди КМНС, но и привлечение представителей КМНС, например, к совместному экологическому мониторингу и участию в просветительских мероприятиях по защите окружающей среды. Данная Программа, вероятно, не потребует большого бюджета. Полноценный комитет в данном случае также не обязателен. Контроль за реализацией Программы, вероятно, можно будет поручить другому комитету (например, ответственному за развитие потенциала).

5.3 Программа развития потенциала

Первая задача членов комитета Программы развития потенциала (ПРП) будет состоять в определении того, каким образом можно развивать потенциал КМНС. Для этого, вероятно, лучше всего привлечь членов экспертных групп, а также комитеты Программы социально-культурного развития и Программы экономического развития. ГОЗП рекомендует новому комитету определить предпосылки создания условий для дальнейшего развития КМНС и включить их в определение развития потенциала.

В контексте сказанного необходимо отметить, что коренное население Сахалина еще не до конца уяснило концепцию развития потенциала коренных народов. Этот термин остается очень широким и может иметь различные толкования в зависимости от контекста обсуждения. По всей видимости, этот термин необходимо разъяснить в тексте Четвертого «Плана содействия», так как определение в действующем Плане не дает четкого ответа на вопрос, какие аспекты предусмотрены в развитии индивидуального потенциала и какие — в развитии потенциала всего сообщества коренных народов Сахалина.

Итак, определение понятия «развитие потенциала КМНС» должно включать два аспекта:

А. Развитие человеческого и культурного капитала коренных народов Сахалина.

В данном случае имеется в виду развитие знаний и навыков, необходимых представителям КМНС для полноценного участия в социально-экономической деятельности. При этом речь идет не только о традиционной экономике, культуре и спорте, а о более широком диапазоне направлений. Представители сообщества КМНС считают, что больше всего они нуждаются в развитии следующих знаний и навыков:

- юридические знания, особенно знание прав коренных народов, правил рыболовного промысла, природопользования, традиционной экономической деятельности, лицензирования, сертификации и сбыта продукции;
- знание процедур налоговой отчетности и организации бухгалтерского учета (это особенно важно для членов общин, а также для тех, кто планирует создать новое предприятие или зарегистрировать ИП);
- технические навыки, необходимые для различных видов экономической деятельности: навыки управления малыми судами, снегоходами, автомобильным транспортом;
- навыки производства различных видов продукции (например, выделки кожи и меха, шитья, изготовления сувениров);

- навыки оформления заявок на гранты (включая разъяснение специальных терминов, которые используются в заявках, а также правил проведения тендеров), знакомство с документацией и отчетностью по грантам, причем в рамках не только Программ «Плана содействия», но и других программ поддержки КМНС на региональном и федеральном уровнях;
- подробное обучение процессам управления для всех членов комитета (в дополнение к уже предложенному обучению, но с акцентом на положениях, регулирующих работу каждого органа управления, включая РК и ЭГ с их соответствующими положениями, если таковые разработаны; об этом см. ниже);
- развитие лидерских качеств и социальных навыков, необходимых для реализации независимых проектов и совместной деятельности КМНС.

В. Развитие социального капитала и сообщества КМНС в целом.

Второй аспект развития потенциала КМНС предполагает расширение социальных связей и совершенствование навыков коллективной деятельности в рамках сообщества КМНС. Эти навыки необходимы для того, чтобы сообщество КМНС могло самостоятельно запускать и реализовывать совместные проекты, в том числе программы и масштабные мероприятия, направленные на развитие населения на местном, районном и региональном уровнях. Возможные направления развития потенциала в рамках данного компонента:

- обучение заинтересованных представителей КМНС (руководителей сообществ, членов региональных НКО, культурных и творческих организаций) навыкам управления проектами, стратегического планирования, организации мероприятий и другим навыкам, необходимым для реализации массовых проектов;
- проведение мероприятий по обмену опытом между успешными организациями коренных народов (ОКН) России и ОКН Сахалина в рамках обучающих занятий, семинаров и мастер-классов, посвященных реализации масштабных проектов по социальной самоорганизации коренных народов, а также по защите их коллективных интересов и культурному развитию в других сферах;
- развитие взаимодействия между сообществами КМНС, проживающими в различных районах и селениях Сахалинской области (включая территории, не представленные в официальном перечне мест традиционного проживания КМНС), с помощью систем коммуникации, основанных на информационных технологиях. В качестве поддержки таких мероприятий можно включить в список одобренных затрат дополнительные затраты организаций КМНС, занимающихся установлением связи между регионами и районами, на подключение их офисов к сети Интернет, покупку компьютеров и офисного оборудования, необходимого для обеспечения стабильной связи между организациями коренных народов на территории Сахалина.

Члены комитета ПРП могут также предпринимать стратегические шаги и организовывать тендеры для заявок на гранты в определенных областях, которые, по их мнению, играют важную роль. Все эти тендеры могут считаться частью специального тендера. В качестве альтернативного варианта комитет ПРП может самостоятельно организовать необходимое обучение, пригласив соответствующих специалистов для проведения семинаров.

Наконец, по мнению ГОЗП, компания «Сахалин Энерджи» уже реализовала нечто подобное тому, что описано выше, в рамках обучения по третьему «Плану содействия», и эти обучающие мероприятия оказались довольно полезными. Тем не менее другие виды обучения могут считаться неотъемлемой частью четвертого Плана.

5.4 Программа социально-культурного развития

5.4.1 Национальная культура и спорт

Исходя из стратегии СПОС, описанной в разделе 5.1, правилами Программы социально-культурного развития должно быть оговорено, что любая заявка на грант, имеющий отношение к культурному наследию КМНС (материальному или нематериальному), должна сопровождаться документом, подтверждающим, что местная группа КМНС (сообщество, община или организация) действительно запросила данный (-ые) грант (-ы) или выразила согласие на подачу заявки.

5.4.2 Образование

Необходимо повышать осведомленность населения об этом компоненте через традиционные СМИ (ТВ, радио, газеты), а также через сами средние учебные заведения и ведомства районных администраций.

5.4.3 Здравоохранение

Учитывая текущие экономические трудности, в особенности затрагивающие КМНС, разработчикам четвертого Плана необходимо подумать о том, должен ли План охватывать вопросы здравоохранения и качества жизни. Если ответ положительный, мы рекомендуем следующее:

- расширить спектр медицинского обслуживания для КМНС, включив в него стоматологические услуги;
- создать резервный фонд в рамках ФСР для оказания экстренных медицинских услуг нуждающимся (например, для поддержки физических лиц, которые нуждаются в аппаратах жизнеобеспечения);
- свести к минимуму список подтверждающих документов для получения медицинских услуг, учитывая трудности с предоставлением подробных документов из официальных (зачастую удаленных) государственных учреждений.

5.4.4 Сохранение экологических знаний

При всем своем разнообразии Программа социального развития не содержит еще одного очень важного компонента — сохранения традиционных подходов к управлению окружающей средой. Предлагается расширить Программу социально-культурного

развития за счет введения дополнительного компонента — сбор и систематизация экологических знаний КМНС.

Традиционные экологические знания напрямую связаны с традиционным управлением окружающей средой.

Мероприятия в этой сфере могут включать:

- изучение этноэкологических календарей (основные события годового природно-хозяйственного цикла: период интенсивного «движения» промысловой рыбы, отёла и убоя домашних оленей, время формирования устойчивого снежного покрова и т. д., а также описание связанных с этим циклом праздников, обрядов и церемоний);
- создание этноэкологической карты (карты природных объектов, важных для естественного использования и культуры КМНС: традиционные места охоты и рыбалки, древние кладбища, сакральные места (кроме секретных), места исторических событий и т. д.);
- описание определенных процессов и навыков (отделка шкур животных, рыбьей кожи, изготовление оборудования, одежды, обуви, приготовление традиционных блюд и т. д.).

5.5 Программа экономического развития

В настоящее время экономическая программа третьего «Плана содействия» направлена только на поддержку «традиционной» экономической деятельности КМНС (ППТЭД). Однако в современном мире традиционные виды деятельности зачастую не приносят значительного дохода или сопряжены с большими затратами, поэтому многие представители КМНС не ограничиваются традиционными занятиями: они диверсифицировали свою деятельность или сделали выбор в пользу занятий, приносящих более стабильный доход.

В связи с этим следующий «План содействия» должен расширить список видов экономической деятельности, на которые выделяются гранты⁸. С учетом необходимости диверсифицировать виды экономической деятельности коренного населения Сахалина следует включить в список поддержки следующие направления: сельское хозяйство, розничная торговля (при условии получения соответствующих лицензий и свидетельств), туризм и другие услуги, а также строительство временных необходимых сооружений. Точно так же, учитывая широкую популярность компонента «Самообеспечение» и необходимость распространения преимуществ «Плана содействия» среди более широкого круга КМНС, ГОЗП рекомендует более равномерно распределять ассигнования между компонентами «Самообеспечение» и «Бизнес-планирование».

⁸ Исходя из этих соображений, экономическую программу следует переименовать, назвав не «Программой поддержки традиционной экономической деятельности», а «Программой экономического развития».

Программа экономического развития следующего «Плана содействия» не может быть направлена исключительно на поддержание ранее достигнутого уровня экономической деятельности. Она должна стимулировать дальнейшее развитие успешных общин и других организаций КМНС, участвующих в экономической деятельности. В связи с этим следует подумать о возможности включения в «План содействия» специального компонента, обеспечивающего финансовую поддержку организаций КМНС, имеющих достаточно стабильное финансовое положение для обращения в кредитные организации с целью получения кредита на развитие малого бизнеса.

5.6 Процесс рассмотрения заявок на гранты

Рекомендуется разработать и внедрить независимые системы оценки заявок членами экспертных групп Программы экономического развития и Программы социально-культурного развития с одной стороны и КП — с другой. Для членов экспертной группы Программы экономического развития необходимо разработать базовые критерии оценки заявок по проектам самообеспечения и бизнес-планам. По первому типу заявок (проекты самообеспечения) в число самых важных критериев (по мере необходимости) будут входить: финансовое положение соискателя, наличие других источников финансирования, не имеющих отношения к «Плану содействия», участие соискателя в тех видах деятельности, для которых предназначено запрашиваемое оборудование, а также наличие лицензии на управление таким оборудованием (если это предусмотрено законодательством).

Каждый критерий следует оценить с помощью балльной шкалы (например, от 1 до 5). В ходе рассмотрения заявок экспертная группа присуждает баллы по каждому критерию и считает общий балл каждой заявки. Затем в зависимости от количества набранных баллов экспертная группа принимает одно из трех решений:

- заявка рекомендуется к финансированию на приоритетной основе (заявки с наибольшим количеством баллов);
- заявка рекомендуется к финансированию;
- заявка не рекомендуется к финансированию (если отсутствуют требуемые документы или количество набранных баллов ниже необходимого порога; заявки из этой категории не должны рассматриваться комитетом ППТЭД).

Обратите внимание, что вышеуказанные три уровня рекомендаций разрабатываются экспертными группами для принятия окончательного решения со стороны КП.

Комитет Программы экономического развития может разработать аналогичную систему критериев оценки бизнес-планов в соответствии с положениями Программы. По результатам оценки заявок комитет считает общий балл каждой из них и ранжирует их по количеству полученных баллов. Не рекомендуется предоставлять на рассмотрение комитету Программы экономического развития заявки, которые не соответствуют минимальному набору требований и не рекомендованы экспертной группой, чтобы члены комитета могли сфокусироваться на оценке заявок, которые не содержат грубых нарушений и соответствуют базовым требованиям положений Программы.

На основе общего балла каждой заявки необходимо создать единый реестр заявок, рассмотренных комитетом, с указанием количества баллов в виде рейтинга. Исходя из рейтинга заявок (которые упорядочиваются в виде списка с указанием баллов по убыванию), комитет должен одобрить финансирование заявок с наибольшим количеством баллов. Тем не менее количество одобренных заявок, рекомендованных к финансированию, будет ограничено бюджетом соответствующего компонента Программы.

Реестр заявок, рассмотренных комитетом, с указанием количества баллов по каждой из них следует разместить на сайте «Плана содействия» для удобства заинтересованных сторон. Это позволит повысить информационную прозрачность работы комитета.

По сути экспертная группа Программы социально-культурного развития и КП должны придерживаться такого же порядка.

Рейтинг заявок по результатам оценки комитетов Программы экономического развития и Программы социально-культурного развития будет рассматриваться членами Исполнительного комитета. Если Исполнительный комитет будет вынужден отклонить решение комитета (например, в случае обнаружения серьезного нарушения в ходе оценки заявок), выделенная сумма финансирования должна присуждаться следующей по реестру заявке.

Кроме того, следует предусмотреть меры для повышения прозрачности процесса обсуждения заявок и принятия итоговых решений. Для этого важно создать общую базу данных Плана, которая будет пополняться в ходе реализации Четвертого «Плана содействия». КП смогут пользоваться данной базой при принятии решений. Кроме того, создание базы повысит прозрачность процесса. Поэтому настоятельно рекомендуется размещать на сайте «Плана содействия» информацию обо всех заявках, поступающих на рассмотрение в рамках компонентов «Экономическое развитие» и «Социально-культурное развитие», с указанием следующей информации: списка Ф. И. О. соискателей (и партнерских организаций) по компоненту «Самообеспечение», запрашиваемого объема финансирования, требуемого оборудования и предполагаемого характера его использования; списка общин, подавших заявки по компоненту «Бизнес-план», описания проектов, запрашиваемого объема финансирования и его назначения. После рассмотрения заявок списки следует дополнить информацией о результатах оценки с подробным обоснованием причин отказа.

Кроме того, необходимо информировать общественность обо всех изменениях в положениях, регулирующих реализацию Программ «Плана содействия». Такая информация должна оперативно публиковаться на сайте «Плана содействия» и передаваться в районные комитеты.

На сайте «Плана содействия» следует разместить информацию обо всех его выгодоприобретателях за последние пять лет. Рекомендуется вести два списка:

- 1) список выгодоприобретателей из категории физических лиц;
- 2) список общин, организаций и других выгодоприобретателей из категории юридических лиц.

Каждый список должен включать Ф. И. О. выгодоприобретателя (или наименование общины или другого юридического лица), год получения гранта, компонент «Плана содействия», сумму, назначение и обзор результатов проекта.

5.7 Доступность грантов

Рекомендуется установить лимит на частоту (периодичность) получения грантов:

- один грант на самообеспечение на человека в рамках 5-летнего плана;
- один грант на разработку бизнес-плана на общину / родовое хозяйство в рамках 5-летнего плана;
- комитету Программы социально-культурного развития следует установить аналогичный лимит на количество грантов, которые конкретное учреждение может получить в рамках 5-летнего Плана.

ГОЗП рекомендует использовать эти лимиты, хотя мы признаем, что КП предоставляют гранты на конкурсной (тендерной) основе. Мы делаем это, чтобы исключить возможность воспринимаемого «захвата» Плана несколькими физическими лицами или общинами. Кроме того, продвижение принципа справедливого и повсеместного распространения Плана развития способствует экономическому и социокультурному росту.

5.8 Районные комитеты

Несмотря на ряд призывов упразднить районные комитеты в четвертом «Плане содействия», ГОЗП полагает, что их следует сохранить и даже укрепить, чтобы они могли играть более значительную роль в Плане. Они осуществляют две ключевые функции: а) служат ценным дополнительным источником информации о соискателях грантов на самообеспечение и соискателях из числа студентов; б) увеличивают число людей, вовлеченных в реализацию Плана, тем самым развивая потенциал для других управленческих ролей в рамках Плана и для вовлечения населения в другие виды деятельности.

Главное — разработать Положения о районных комитетах, в которых будет определена их роль и описан процесс рассмотрения заявок на гранты на самообеспечение, а также обозначены критерии, на основании которых должны предоставляться такие гранты. Рекомендации ГОЗП в отношении таких положений:

- состав комитета: в составе каждого РК следует сохранить члена районной администрации, так как это позволяет получить более полную информацию о полученной соискателями поддержке и, соответственно, дает возможность потенциально более «объективно» оценивать заявки. Кроме того, сотрудник администрации служит единственным официальным каналом связи органов управления Плана с местными властями. Участие представителей администрации в работе районных комитетов важно для более широкого распространения информации в каждом из семи районов. Было бы целесообразно официально прописать в должностной инструкции представителя администрации обязанности, связанные с участием в работе РК. Данный вопрос можно было бы обсудить на уровне соответствующих органов власти. Что касается других членов РК, то

привлечение в его состав членов местного Совета коренных народов обеспечивает для Плана еще один канал связи с местным сообществом;

- укрепление роли РК: РК следует доверить две ключевых функции: 1) проверку заявок на гранты на самообеспечение и поддержку студентов, чтобы обеспечить их соответствие базовым критериям, определенным комитетами Программы для этих компонентов; 2) оценку всех заявок из своего района и их распределение на три категории: а) «Не допускается к рассмотрению» из-за несоответствия минимальным критериям или отсутствия критически важных документов (эти заявки не могут передаваться далее в комитеты Программы); б) «Допускается к рассмотрению» КП; в) «Настоятельно рекомендуется». Если КП разработают шкалу оценок, категория «Настоятельно рекомендуется» может включить некую градацию суммы баллов для использования в расчетах комитета;
- включение РК в информационный поток Плана: КП следует информировать РК о своих решениях по заявкам на гранты с пояснениями, как они голосовали по рекомендованным и настоятельно рекомендованным заявкам.

5.9 Экспертные группы

Для обеих экспертных групп необходимы Положения, которые определяли бы их деятельность, включая вопросы членства, процессы проверки грантов и способы обмена информацией с другими органами реализации Плана.

Было бы желательно также расширить состав членов экспертной группы экономического развития, включив в нее экспертов в сфере законодательства в отношении коренных народов, управления окружающей средой, лесного хозяйства, рыболовства, налогообложения, традиционных видов экономической деятельности и других сферах. Что касается экспертной группы социально-культурного развития, то в ней необходимо преобладание представителей ПСО, чтобы громче звучал голос соответствующим образом квалифицированных представителей-экспертов по КМНС, которые имеют опыт и знания, необходимые для оценки проектов в сфере культуры, национальных языков, ремесел и национальных видов спорта.

Экспертные группы должны иметь возможность не рекомендовать заявки на финансирование, имеющие серьезные нарушения (например, неполные пакеты документов, заявки без необходимых финансовых соглашений или заявки, вступающие в конфликт с требованиями закона). Такие заявки не должны рассматриваться комитетами, которые смогут сосредоточиться на более тщательном анализе заявок, «отфильтрованных» экспертными группами.

Результаты проверки заявок со стороны КП следует быстро (в течение 3 дней) сообщать соискателям. В случае отрицательного решения соискателю и соответствующей экспертной группе, а также районному комитету (если речь идет о заявках по компонентам самообеспечения и образования) следует предоставлять подробные письменные комментарии о причинах отказа с указанием конкретных ошибок, несоответствий и возможных способов их устранения.

Кроме того, в целях повышения прозрачности проверки заявок следует обеспечить присутствие на всех заседаниях КП следующих представителей:

- а) координатор «Плана содействия»;
- б) независимый наблюдатель (в удаленном режиме или лично).

5.10 Правление, Исполнительный комитет и процедура рассмотрения жалоб от населения

Третьим «Планом содействия» предусмотрен Исполнительный комитет, действующий от имени Правления в промежутках между его заседаниями. Учитывая недавние споры и жалобы от членов КП и соискателей по поводу частой отмены решений КП о выделении грантов, ГОЗП рекомендует внести в четвертый «План содействия» следующие изменения:

- в целях большей прозрачности процесса принятия решений желательно установить процедуру, определяющую порядок рассмотрения Исполнительным комитетом спорных заявок, а также установить четкие критерии, по которым Исполнительный комитет может пересмотреть решение комитета Программы. Отмена решения, принятого КП, должна быть редким исключением, которое возможно лишь в тех случаях, когда комитетом допущено серьезное нарушение процедуры рассмотрения заявок или принятия решений;
- один из путей достижения этой цели — ограничить проверки со стороны ИК только теми решениями КП по присуждению грантов, в отношении которых соискателем подана жалоба или если этого просит один из членов КП. Это предложение предполагает тщательную проверку соблюдения основных положений, которая выполняется совместными усилиями координатора, РК и ЭГ;
- решения ИК, отменяющие решения КП о выделении грантов, должны подтверждаться, пересматриваться или отклоняться Правлением в течение разумного периода времени (т. е. такого, чтобы можно было выполнить это решение), если со стороны КП через координатора подается просьба о проверке решения Правлением;
- во всех случаях, когда выделение гранта со стороны КП отклонено со стороны ИК, что подтверждено Правлением, высвобожденные на основании решения средства должны быть возвращены КП для перераспределения. В случае реализации схемы оценки заявок в баллах это будет предполагать, что высвобожденные средства получит проект со следующей наибольшей суммой баллов.

В отношении Правления ГОЗП рекомендует следующее:

- в промежутках между полугодовыми очными заседаниями Правления следует проводить виртуальные заседания Правления в середине промежутка между ними, или в чрезвычайных ситуациях, или по мере необходимости. Например, такие заседания могли бы организовываться, чтобы рассмотреть ситуацию с отклонением ИК одобренных со стороны КП заявок на гранты;
- Правлению следует включить в повестку дня своих регулярных заседаний своевременное обсуждение и анализ отчетов о внутреннем и внешнем мониторинге.

Мониторинг эффективен только в том случае, когда поднимаемые в отчетах вопросы тщательно рассматриваются руководящими органами;

- Правление должно утверждать нормативные положения КП до их вступления в силу.

В отношении процедуры рассмотрения жалоб от населения:

- после выполнения процедуры рассмотрения жалобы от населения со стороны ИК об этом необходимо незамедлительно проинформировать Правление, которое имеет право подтвердить, пересмотреть или отклонить отчет Рабочей группы ИК по урегулированию жалоб;
- положения о процедуре рассмотрения жалоб от населения должны позволять координатору Плана обращаться в ИК за указаниями, если ему известно о спорах или разногласиях между организациями-партнерами или получателями грантов, которые при этом не подавали официальной жалобы.

Кроме того — о чем речь шла выше, — Правлению и Исполнительному комитету необходимо разработать положения для экспертных групп и районных комитетов, описывающие порядок их работы.

5.11 Внешний и внутренний мониторинг

Правлению следует рассмотреть возможность разработки руководства для группы внутреннего мониторинга, которое включало бы следующее:

- определение критериев для первоочередного включения проектов в ежегодный план мониторинга, в том числе обязательный мониторинг всех проектов с финансированием свыше определенной суммы (точный порог для такой суммы предстоит определить);
- минимальная квота (процентные доли) для определения числа проектов, подлежащих обязательному ежегодному мониторингу по каждому компоненту «Плана содействия»;
- расширение круга сторон, которые могут быть привлечены к внутреннему мониторингу по каждому компоненту «Плана содействия». Так, например, к мониторингу можно привлечь руководителя (или представителя) организации, являющейся партнером ФСР;
- необходимо определить срок, в течение которого в распоряжении получателя гранта может находиться оборудование, полученное в рамках программ «Плана содействия», а также исключения из этого правила (например, наследование имущества будет расцениваться как продолжение владения этим имуществом первоначального получателя гранта).

Кроме того, положения обо всех органах управления должны обязывать эти органы выделять время для обсуждения содержания отчетов групп внутреннего и внешнего мониторинга и независимого наблюдателя и для рассмотрения рекомендаций по результатам этих отчетов.

5.12 Положения

Желательно включить в текст четвертого «Плана содействия» определения основных терминов, единообразное понимание которых имеет важное значение, чтобы избежать неопределенности и двусмысленности, что в конечном счете должно улучшить согласованность между органами управления «Плана содействия».

- Необходимо более точно определить понятие «конфликт интересов». Во время встреч с представителями коренного населения ГОЗП приходилось сталкиваться с самыми разными толкованиями этого термина.
 - Руководящие документы «Плана содействия» не дают исчерпывающего перечня эмпирических признаков конфликта интересов в отношении участников его реализации. Чтобы устранить этот недостаток, следует взять за основу определения конфликта интересов, содержащиеся в федеральном законодательстве Российской Федерации (ФЗ № 273 «О противодействии коррупции» и ФЗ № 79 «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»). При этом важно рассматривать квалифицирующие признаки конфликта интересов, имеющие отношение к содержанию «Плана содействия», и исключать признаки, не применимые к нему. Кроме того, желательно конкретизировать понятие «члены семьи» лица, участвующего в координирующих органах «Плана содействия», и решить, надо или не надо расширять перечень членов семьи с включением лиц более дальнего уровня родства.
 - Следует также предусмотреть ответственность для лиц, не сообщающих о конфликте интересов. В настоящее время руководящие документы обязывают членов координирующих органов сообщать о конфликте интересов, однако ответственность за нарушение этого требования не определена. Более того, необходимо разработать и включить в руководящие положения Четвертого «Плана содействия» единую процедуру сообщения о таких конфликтах, устанавливающую, в каких обстоятельствах и в какой форме следует о них заявлять.
- Санкции за отсутствие заявления о конфликте интересов. В настоящее время «План содействия» и регулирующие его выполнение документы не предусматривают санкций в отношении лиц, нарушающих требование заявлять о конфликте интересов. Рекомендуется обсудить возможность наложения таких санкций.
 - Возможной санкцией в отношении члена любого из координирующих органов «Плана содействия», не заявившего о конфликте интересов, может быть дисквалификация (т. е. досрочное прекращение его полномочий) или лишение права получать финансирование в рамках «Плана содействия» на определенный период времени.
 - Важно также разработать форму для заявления о конфликте интересов и определить обстоятельства, при которых подается такая форма (т. е. в начале заседания органа управления, на котором принимаются решения).

- Необходимо также сформулировать исчерпывающее определение понятия «развитие потенциала коренных народов» с учетом мнения самого сообщества КМНС о том, какие цели должны преследоваться в ходе развития этого потенциала. Поэтому желательно включить в текст «Плана содействия» описание целей развития как индивидуального потенциала, так и потенциала коренных народов Сахалина в целом. Лучше всего возложить эту обязанность на членов Программы развития потенциала нового Плана.
- Необходимо уточнить отношение «Плана содействия» к независимому фонду развития коренного населения. Должно ли создание такого фонда рассматриваться как одна из целей «Плана содействия»? Этот вопрос поднимается многими представителями коренного населения, которые полагают, что «План содействия» должен преследовать данную цель. Если же цель «Плана содействия» иная, а именно «помощь в подготовке коренных народов Сахалинской области к возможному учреждению независимого фонда развития коренного населения», то необходимо определить, в чем должна заключаться такая подготовка.
- Согласно перечню целей третьего «Плана содействия», подготовка коренного населения к учреждению независимого фонда рассматривается как отдельная цель, отличная от развития потенциала КМНС. Однако в третьем «Плане содействия» не предусмотрено никакого конкретного компонента или программы для достижения этой цели. В связи с этим авторы настоящего ООЗП рекомендуют создать в рамках четвертого «Плана содействия» полноценную программу развития потенциала. Если же указанное разделение целей сохранится, то в четвертом «Плане содействия» следует подробно определить содержание подготовительных работ по учреждению независимого фонда развития коренного населения Сахалина и определить, какой компонент (или компоненты) Плана будет предназначен для решения этой задачи. См. выше раздел 5.2 Цель 1.
- Правление должно разработать для экспертных групп и районных комитетов руководящие положения, которые направляли бы их работу в рамках единого подхода и в соответствии с целями четвертого Плана.
- Ответственность соискателя гранта: рекомендуется включить в положения, регулирующие работу комитетов Программ «Плана содействия», пункт об ответственности соискателей грантов за предоставление недостоверной информации. Было бы целесообразным также предусмотреть санкции (неюридического характера) в отношении физических лиц и партнерских организаций, участвующих в предоставлении ложной информации соискателями, подающими заявки на гранты «Плана содействия». Ответственность за подобные действия может заключаться в лишении такого физического лица или партнерской организации права получать финансирование в рамках Плана на определенный период времени.
- Ограничения в отношении членов координирующих органов, участвующих в реализации «Плана содействия»: Рабочей группе четвертого «Плана содействия» предлагается рассмотреть возможность наложения ограничений на членов

координирующих органов «Плана содействия» в части получения финансирования в рамках Программ «Плана содействия» в течение срока их полномочий.

Таким ограничениям потенциально могут подвергнуться следующие лица:

- члены Правления «Плана содействия» и их близкие родственники;
- члены Исполнительного комитета «Плана содействия» и их близкие родственники;
- члены комитетов Программы «Плана содействия» и их близкие родственники;
- члены экспертных групп «Плана содействия» при комитетах Программы и их близкие родственники;
- члены районных комитетов «Плана содействия» и их близкие родственники.

5.13 Расширение участия заинтересованных сторон

Чтобы повысить степень вовлечения трех сторон в разработку «Плана содействия», его обсуждение, выполнение и управление им, желательно рассмотреть возможность привлечения дополнительных представителей сторон, которые отражали бы разные точки зрения, опыт и интересы коренного населения Сахалина, правительства Сахалинской области и «Сахалин Энерджи».

- Предлагается, в частности, привлечь к процессу обсуждения «Плана содействия» и последующей его реализации Совет коренных народов Сахалинской области при губернаторе Сахалинской области. Конкретный формат участия Совета в Плате можно было бы определить в процессе подписания нового трехстороннего соглашения. С учетом того факта, что одной из ключевых целей Платна долгое время является развитие независимого фонда КМНС, привлечение Губернаторского совета стало бы стратегическим шагом в направлении расширения интереса и участия в подготовке к такому мероприятию.
- Рекомендуется расширить состав экспертной группы ППТЭД с включением в нее представителей соответствующих министерств и ведомств правительства Сахалинской области, чей профессиональный опыт улучшил бы качество всестороннего рассмотрения заявок на развитие экономической деятельности КМНС (специалисты в сфере рыболовства и лесного хозяйства, бизнес-планирования, налогов и финансов и т. д.). В то же время в экспертную группу ФСР следует включить представителей КМНС, являющихся специалистами по культурному развитию. Это позволит обеспечить сбалансированное представительство партнеров в составе данного органа.
- К участию в обсуждении «Плана содействия» следует привлекать представителей коренных малочисленных народов Сахалина, проживающих за пределами районов, определенных как районы традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС Сахалинской области.

Приложение 1. Дополнительные проекты коренных народов, поддерживаемые компанией «Сахалин Энерджи»

С 2006 г. План содействия развитию коренных малочисленных народов севера Сахалинской области является ключевой программой Компании, в рамках которой «Сахалин Энерджи» выстраивает свою работу с КМНС.

В период реализации третьего «Плана содействия» в 2016–2020 гг. Компания, параллельно с реализацией множества проектов в рамках Плана, продолжала реализацию, поддержку и (или) финансирование различных проектов и мероприятий, направленных преимущественно на сохранение, развитие и популяризацию национальной культуры и языков коренных народов, а также развитие их потенциала.

Проекты, осуществленные при поддержке Компании вне рамок «Плана содействия» в 2016–2020 гг.:

2016 г.
XII областной праздник коренных народов Сахалина (Ноглики)
Выставка «Мир нивхов» в Государственном Русском музее (Санкт-Петербург)
Участие сахалинской делегации коренных народов и экспозиция «Сахалинская сокровищница: традиции и инновации» на Международной выставке-ярмарке «Сокровища Севера. Мастера и художники 2016» (Москва)
Издание, презентация и распространение среди представителей КМНС и других заинтересованных сторон корпоративного календаря на тематику культуры КМНС: «Двенадцать месяцев на острове Восхода»
Издание, презентация и распространение среди представителей КМНС и других заинтересованных сторон двойного аудиоальбома сказок Владимира Михайловича Санги на русском и нивхском языках
Участие представителей КМНС в Форуме коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ «Российский Север» (Москва)
Участие представителей КМНС в Совете КМНС при губернаторе Сахалинской области (Южно-Сахалинск)
Подготовка, издание и распространение календаря «Мир нивхов» на 2017 год с репродукциями тематических картин из коллекций Сахалинского областного художественного музея и Охинского краеведческого музея
2017 г.
VII съезд КМНС (Ноглики)
Серия мероприятий «Силуэтная магия Семена Надеина» (выставки и презентации, выпуск сувенирной продукции и распространение ее среди представителей КМНС и других заинтересованных сторон)
Участие делегации КМНС и экспозиция «Сахалин — зеленый остров» на Международной выставке-ярмарке «Сокровища Севера. Мастера и художники России 2017» (Москва)

Участие представителей КМНС в XVIII международной научно-практической конференции «Реальность этноса» и I съезде учителей языков и литературы коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (Санкт-Петербург)
VII съезд в рамках Форума коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (Салехард)
2018 г.
Участие делегации КМНС и экспозиция «Как родилась земля» на Международной выставке-ярмарке «Сокровища Севера. Мастера и художники России 2018» (Москва)
Спартакиада Сахалинской области по национальным видам спорта среди детей КМНС (Поронайск)
Первая детско-юношеская конференция на языках малочисленных народов Сахалина «Родная речь» (Южно-Сахалинск)
Продолжение серии мероприятий «Силуэтная магия Семена Надеина» (выставки и презентации, выпуск сувенирной продукции и распространение ее среди представителей КМНС и других заинтересованных сторон) в районах Сахалинской области
IV форум молодежи коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации «Российский Север» (Санкт-Петербург)
Подготовка, издание и распространение корпоративного календаря на 2019 год «Нивхский год от А до Я»
2019 г.
Мероприятия в рамках празднования 40-летия современного нивхского алфавита Владимира Санги (областной литературно-художественный конкурс, посвященный нивхскому алфавиту, торжественные мероприятия в Южно-Сахалинске и Ноглики)
II международный симпозиум на языках коренных малочисленных народов Дальнего Востока (Южно-Сахалинск)
Интернет-сайт, посвященный Международному году языков коренных народов (www.iyil2019.ru)
Открытые уроки, посвященные культуре коренных малочисленных народов Сахалина, проведенные в детском саду «Ромашка» (Корсаков)
Участие делегации КМНС и экспозиция «Сахалин — остров ковчег» на Международной выставке-ярмарке «Сокровища Севера. Мастера и художники России 2019» (Москва)
Спартакиада Сахалинской области по национальным видам спорта среди детей КМНС (Тымовское, Чир-Унвд)
III международная научная конференция «Фольклор палеоазиатских народов (Южно-Сахалинск, Поронайск)
Конференция «Сохранение и популяризация языкового наследия коренных малочисленных народов Севера» в рамках Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов (Нью-Йорк)
Выставка «Я рисую легенды...» сахалинской художницы Вероники Осиповой в рамках Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов (Нью-Йорк)

Выставка «Я рисую легенды...» сахалинской художницы Вероники Осиповой в рамках VIII форума ООН по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека (Женева)
Всероссийская научно-практическая конференция «Языки и культура коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ: стратегия сохранения и развития» (Москва)
Вторая детско-юношеская конференция на языках КМНС «Родная речь» (Южно-Сахалинск)
Конференция «Дикоросы в питании и культуре коренных народов» (Москва)
Издание и презентация (Южно-Сахалинск и Ноглики) сборника фольклора КМНС «Сказки Сахалина» (2019–2020 гг.)
Подготовка и распространение среди представителей КМНС и других заинтересованных сторон корпоративного календаря на 2020 год «Сказки Сахалина» 2020 г. (по состоянию на 25 сентября)
XIII областной праздник коренных народов Сахалина (Ноглики) в дополнение к финансированию в рамках «Плана содействия»)
Мероприятия, посвященные 85-летию Владимира Санги (Южно-Сахалинск, Ноглики, Москва)
Газета на нивхском языке «Нивх диф»
Издание, презентация и распространение среди представителей КМНС и других заинтересованных сторон книги «Легенды народа уйльта»
Выставка «Рисунки оленевода» (районы Сахалина)
Участие делегации КМНС и экспозиция «Сахалин — остров традиций» на Международной выставке-ярмарке «Сокровища Севера. Мастера и художники России 2020» (Москва)

Помимо перечисленных выше проектов и мероприятий, компания «Сахалин Энерджи» оказывала организационную, логистическую и финансовую поддержку для организации и проведения:

- ежегодного независимого внешнего мониторинга реализации «Плана содействия»;
- ежегодного внутреннего мониторинга реализации «Плана содействия»;
- ежегодных общественных консультаций с представителями сообщества КМНС во всех районах традиционного проживания КМНС;
- обучающих семинаров и тренингов для членов координирующих органов «Плана содействия» и широкой общественности;
- издания информационных материалов по реализации Программ Плана;
- интернет-сайта Плана;
- совещаний координирующих органов Плана.

Приложение 2. Коренные малочисленные народы Сахалинской области⁹

Действие третьего «Плана содействия» распространяется на всех представителей четырех основных официально признанных этнических групп коренных малочисленных народов Сахалина в количестве 4390 чел. (нивхи, нанайцы, уйльта и эвенки), а также на несколько десятков членов других групп коренных малочисленных районов, проживающих в Сахалинской области.

• **Нивхи:** нивхи представляют собой самую многочисленную признанную группу коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (в настоящий момент насчитывающую 3254 человека и составляющую три четверти от общего количества коренных народов острова). Это исконные обитатели острова, наряду с не проживающими в настоящее время на Сахалине айнами. В настоящее время почти две трети нивхов сосредоточены в двух населенных пунктах: в с. Некрасовка Охинского района и в пгт Ноглики — административном центре Ногликского района. Главными традиционными занятиями нивхов были рыболовство и охота, однако к 1980-м годам большая часть нивхского населения уже проживала в небольших поселениях городского типа. В настоящее время лишь незначительная часть данной группы занимается охотой, при этом рыболовством занимается большое количество нивхов — для целей пропитания, а также в составе небольших рыболовных предприятий.

• **Уйльта:** в дореволюционные времена экономика уйльта (известных также как «ороки» или «орочены») представляла собой многоотраслевое натуральное хозяйство, основанное на охоте, рыболовстве и оленеводстве. В начале XX века ситуация изменилась, поскольку власти решили сделать основным видом деятельности оленеводство. В настоящее время уйльта — один из самых малочисленных коренных народов Российской Федерации, насчитывающий 481 человека, которые сосредоточены в с. Вал, пгт Ноглики и г. Поронайске.

• **Эвенки:** эвенки, проживающие на Сахалине, представляют небольшую ветвь (334 человека) эвенкийского народа (они же тунгусы), живущего в Сибири, Монголии и Китае. Эвенки пришли на Сахалин в конце XIX века. Они были тесно связаны с уйльта, многие из них также занимались оленеводством. Большая часть эвенков в настоящий момент проживает в г. Александровск-Сахалинский, а также Ногликском и Охинском районах Сахалина.

• **Нанайцы:** сахалинские нанайцы, как и эвенки, являются небольшой ветвью материковых нанайцев. Несколько нанайских семей после Второй мировой войны переселились с материка на Сахалин. Большинство сахалинских нанайцев, которых в целом насчитывается 215 человек, проживает в Поронайском районе.

⁹ Информация о количественном составе коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Сахалинской области по состоянию на 1 августа 2020 года, предоставлена начальником управления по работе с коренными малочисленными народами Севера Правительства Сахалинской области Р. В. Федуловой.