
ВТОРОЙ ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ

ОТЧЕТ О ПРОМЕЖУТОЧНОЙ ОЦЕНКЕ октябрь 2013 года

Грегори Элийю Гулдин, председатель группы промежуточной оценки

Матвеева Татьяна Борисовна, независимый эксперт, представитель
коренного населения Хабаровского края

Коньков Александр Тимофеевич, заведующий кафедрой социологии
Сахалинского государственного университета



www.crossculturalconsult.com

Отчет о промежуточной оценке второго «Плана содействия»

Октябрь 2013 года

ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ СОКРАЩЕНИЯ	3
ОТЧЕТ О ПРОМЕЖУТОЧНОЙ ОЦЕНКЕ ВТОРОГО «ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ»	4
I. ВВЕДЕНИЕ	4
A. <i>Общий обзор</i>	4
B. <i>Цели, методы и авторство Отчета о промежуточной оценке</i>	6
II. ОЦЕНКИ ВТОРОГО «ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ»	9
A. <i>Опрос, посвященный осведомленности и восприятию «Плана содействия» (краткий отчет А.Т. Конькова. Полную версию отчета см. в Приложении 1)</i>	9
B. <i>Оценка Плана членами коренных общин</i>	10
C. <i>Оценка Плана Правительством Сахалинской области</i>	12
D. <i>Оценка Плана администрациями муниципальных районов</i>	13
E. <i>Оценка Плана компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.»</i>	14
F. <i>Оценка Плана группой промежуточной оценки</i>	16
III. МЕРЫ ПО СНИЖЕНИЮ ВОЗДЕЙСТВИЯ.....	22
IV. КОМПОНЕНТЫ «ПЛАН СОДЕЙСТВИЯ»	23
A. <i>Общий обзор</i>	23
B. <i>Фонд социального развития</i>	23
C. <i>Программа поддержки традиционной экономической деятельности</i>	29
V. РУКОВОДСТВО	35
A. <i>Трехстороннее соглашение</i>	35
B. <i>Вопросы управления Комитетом и Советом</i>	38
C. <i>Исполнительный комитет</i>	39
D. <i>Координатор Плана</i>	39
E. <i>Конфликты интересов</i>	40
F. <i>Раскрытие информации</i>	40
G. <i>Внутренний мониторинг</i>	42
H. <i>Жалобы</i>	42
I. <i>Согласие</i>	43
VI. ПЛАНИРОВАНИЕ.....	44
A. <i>Мероприятия</i>	44
B. <i>Внешний мониторинг и оценка в будущем</i>	44
C. <i>«План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» (Третий «План содействия»)</i>	45
Приложение 1. Выводы по результатам статистического исследования.....	46
Приложение 2. Рекомендации, оформленные как мероприятия для ответственных сторон.....	48

Используемые сокращения

«ККС»	«Кросс-Калчэрэл Консалтинг Сервисиз ПиЭлЭлСи»
«План содействия», План	Первый и второй «План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области»
АКМНСС и ДВ РФ	Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ
БП	Бизнес-план
ГИД	Главный исполнительный директор
ГПО	Группа промежуточной оценки
ИК	Исполнительный комитет
КМНС	Коренные малочисленные народы Севера Сахалинской области
Компания «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.»	«Сахалин Энерджи»
НН	Независимый наблюдатель
ОКН	Организация коренных народов
ОПО	Отчет о промежуточной оценке
ППТЭД	Программа поддержки традиционной экономической деятельности
ПСО	Правительство Сахалинской области
СПОС	Свободное, предварительное и осознанное согласие
ПСР	Программа социального развития
РСУП	Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области
Руб.	Российские рубли
ПР	Правление
ФБ	Международный фонд развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ «Батани»
ФМГ	Фонд мини-грантов
ФСР	Фонд социального развития
ЭГ	Экспертная группа

Отчет о промежуточной оценке Второго «Плана содействия»

I. Введение

A. Общий обзор

Разделом 4.5.4 «Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» (Второй пятилетний план (2011–2015 гг.)) предусмотрено проведение промежуточной оценки в третий год реализации плана. Оценка приходится на середину серии ежегодных отчетов независимого наблюдателя, которые будут возобновлены в четвертый год реализации плана (2014 год). Данная оценка охватывает первые 2,5 года реализации второго Плана, с января 2011 по июнь 2013 года.

Второй «План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина» (Второй «План содействия») пришел на смену первого «Плана содействия», который выполнялся в период с мая 2006 по декабрь 2010 года. первый «План содействия» был внедрен компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» («Сахалин Энерджи») при поддержке коренных малочисленных народов Сахалинской области (в лице Регионального совета уполномоченных представителей КМНС Сахалинской области, РСУП), а также Правительства Сахалинской области (ПСО). Это сотрудничество было официально оформлено в рамках Трехстороннего соглашения, подписанного всеми тремя партнерами в мае 2006 года. К 2010 году «Сахалин Энерджи», РСУП и Правительство Сахалинской области наладили эффективное сотрудничество в целях реализации «Плана содействия» и контроля его выполнения. Было проведено несколько раундов консультаций с коренными малочисленными народами Севера и другими заинтересованными сторонами, и к осени 2010 года был разработан новый «План содействия».

Проект второго «Плана содействия» был распространен для изучения в районах традиционного проживания КМНС в первую неделю ноября, а 17 ноября РСУП провел в г. Южно-Сахалинске специальную конференцию для согласования и (или) корректировки проекта второго «Плана содействия».

На этой конференции представители коренного малочисленного населения заявили, что дают свободное, предварительное и осознанное согласие на осуществление Плана и разрешают своим представителям подписать новое Трехстороннее соглашение о его реализации. Подписание состоялось на специальной церемонии в Москве в середине декабря при участии губернатора Сахалинской области, главного исполнительного директора «Сахалин Энерджи» и председателя РСУП. Все они лично представляли партнерскую организацию «Плана содействия», взявшую на себя публичное обязательство по оказанию поддержки в реализации обновленного Плана.

Первый «План содействия»

Первый «План содействия» предусматривал как меры по снижению негативных воздействий на уровень и условия жизни коренных малочисленных народов

Севера 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 развития потенциала (Программа социального развития — ПСР), а также в ходе работы отдельного, находящегося под управлением представителей коренных малочисленных народов Севера Фонда мини-грантов (ФМГ). Ежегодное финансирование Плана достигало 300 000 долл. США, что за 5 лет составило сумму в 1,5 млн долл. США, которую обязалась выплатить Компания. Кроме того, административные издержки Плана (включая зарплату персонала и затраты на работу органов управления) и другие проекты, связанные с КМНС, оплачивались «Сахалин Энерджи» из средств, не связанных с «Планом содействия».

Второй «План содействия»

После успешной реализации 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.

Ниже перечислены основные цели второго пятилетнего плана:

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

Основные нововведения второго «Плана содействия»:

- в отличие от первого «Плана содействия», в рамках которого основные усилия были направлены на снижение негативных воздействий, практически все внимание в рамках нового Плана уделяется развитию потенциала и распределению социальных гарантий.
- 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 малочисленного 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 с целью инициирования аналогичного процесса оценки заявок на гранты в рамках ППТЭД;
- включение в ПСР (в настоящее время — ФСР) функции предоставления малых грантов, которая осуществлялась ФМГ преимущественно на основе прямых заявок от групп населения, поскольку в ФМГ, выполнив свое экспериментальное предназначение, перестал быть отдельным компонентом Плана;
- увеличение числа представителей коренных народов в органах управления Плана;
- совместное проведение внутреннего мониторинга Плана представителями трех партнеров Плана;
- специальная процедура рассмотрения жалоб 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 проектов «Плана содействия» с 300 000 до 312 000 долл. США ежегодно в течение пяти лет.

В. Цели, методы и авторство Отчета о промежуточной оценке

Цели

Промежуточная оценка преследовала две цели:

- i. оценка эффективности второго «Плана содействия»;
- ii. вынесение рекомендаций органам управления второго «Плана содействия» для реализации программы по итогам прошедших двух лет на последующие годы (2014–2015 гг.).

Состав группы

В группу промежуточной оценки (ГПО) вошли три человека: ранее назначенный независимый наблюдатель (НН) Плана Грегори Гулдин¹ и еще два специалиста, выбранные партнерами Плана РСУП, «Сахалин Энерджи» и правительством Сахалинской области. Татьяна Матвеева, которая является опытным, компетентным и уважаемым лидером коренного населения из Хабаровской края и имеет богатый опыт взаимодействия с правительством и населением, была утверждена партнерами на роль представителя коренного населения в группе промежуточной оценки и анализа ОПО². Профессор

¹ Грегори Э. Гулдин из «Кросс-Калчэрэл Консалтинг Сервисиз ПиЭлЭлСи (КККС)» выполняет роль независимого наблюдателя Первого и Второго «Плана содействия» с 2006 года.

² Тем не менее, в ГПО поступало несколько критических замечаний относительно выбора представителей коренных народов, не являющихся жителями Сахалина, а в самом Плане (в разделе 4.5.4) содержится требование об участии в плане «представителей коренных малочисленных народов Сахалина». Однако, поскольку партнеры утверждали, что

Александр Коньков, заведующий кафедрой социологии Сахалинского государственного университета и признанный эксперт по методике проведения опросов и социальному анализу, был выбран для подготовки, контроля и анализа опроса, проверки осведомленности о «Плане содействия» и выяснения мнений о Плане среди коренного населения острова.

Методика

Промежуточная оценка проводилась с использованием двух разных методологических подходов: количественного статистического полевого исследования и качественных опросов и наблюдений, проведенных группой промежуточной оценки. В результате применения этих двух методов исследование непосредственно было охвачено 12% коренного населения острова, что является хорошей выборкой, обеспечивающей существенный уровень достоверности.

Количественная оценка проводилась в период с 13 по 25 мая 2013 года среди представителей КМНС в с. Некрасовка, г.Оха, с. Вал, пгт. Ноглики, с. Чир-Унвд, г. Поронайск и областном центре Сахалинской области г. Южно-Сахалинске. Был использован метод десятипроцентной выборки, после чего были проведены опросы 350 человек из числа коренного населения острова (3 418 человек).

Помимо этого было организовано проведение двух двухчасовых интервью с представителями следующих демографических групп:

- представители КМНС обоих полов в возрасте от 18 до 35 (9 человек);
- представители КМНС обоих полов в возрасте 35 лет и старше (8 человек).

Краткое описание результатов опроса приводится ниже в разделах о восприятии Плана коренным населением и раскрытии информации, а краткое описание опроса приведено в Приложении 1 к данному Отчету.

Качественный опрос проведен ГПО в период с 9 по 28 июня 2013 года. Группа посетила тринадцать населенных пунктов в семи муниципалитетах, которые официально считаются районами традиционного проживания коренного населения Сахалинской области. Более 80 человек предоставили информацию ГПО. Перед посещением этих населенных пунктов НН в режиме удаленного доступа принял участие в заседании Правления в декабре 2012 года. ГПО присутствовала на заседании Правления в июне 2013 года и посетила сообщества коренных малочисленных народов Севера Сахалина и (или) органы государственной власти, находящиеся на острове, в том числе в г. Охе, с. Некрасовке, пгт. Ноглики, с. Вал, с. Чир-Унвде, с. Адо-Тымово, пгт. Тымовское, г.Александровск-Сахалинский, с. Виахту, с. Трамбаус, пгт. Смирных, г. Поронайске и г. Южно-Сахалинске. Однако профессор Коньков присутствовал только на встречах в г.Охе, с. Некрасовке, г.Поронайске и г.Южно-Сахалинске.

Сотрудники отдела по работе с коренными малочисленными народами «Сахалин Энерджи» и координатор Плана представили ГПО основные документы (из которых наиболее важными являлись полугодовой отчет по реализации «Плана содействия»), обновленную версию Матрицы мер по

не могли найти соответствующего независимого представителя коренного населения, который мог бы принять участие в работе ГПО, они согласились, что это решение было приемлемым.

снижению воздействия, документацию по регистрации, учету и работе с жалобами, а также протоколы заседаний программных комитетов и других органов управления и организовали ряд встреч с представителями основных заинтересованных сторон, включая:

- сотрудников «Сахалин Энерджи» (осуществляющих руководство программой и оказывающих поддержку в управлении «Планом содействия»);
- представителей коренных малочисленных народов Севера (включая РСУП, отдельных членов общин и организации КМНС [например, родовые хозяйства и родовые общины]);
- успешных и неуспешных кандидатов на участие в программах или конкурсах грантов, проводившихся в рамках Плана;
- партнерские организации, оказывающие содействие в реализации Плана;
- представителей правительства Сахалинской области, включая управление коренных народов Севера и представителя коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе;
- представителей районных администраций, в первую очередь, — их сотрудников, ответственных за работу с коренными малочисленными народами Севера;
- представителей управляющих органов «Плана содействия» (в том числе Правления (ПР), Исполнительного комитета (ИК), Комитета ППТЭД, Совета ФСР, двух экспертных групп).

Авторство

Как указано в Содержании, авторство раздела II.A принадлежит профессору А.Т. Конькову, а раздела II.F — Т. Матвеевой. Другие разделы были составлены г-ном Г. Гулдином при участии членов группы — Т.Б. Матвеевой и А.Т. Конькова. Рекомендации ГПО были распределены по Матрицам действий в соответствии с целевыми группами (Приложение 1).

II. Оценки второго «Плана содействия»

ГПО запросила оценку Плана у всех троих партнеров (РСУП, органов власти Сахалинской области и «Сахалин Энерджи»), а также у других заинтересованных групп. Кроме того, компания «Сахалин Энерджи» поручила профессору А.Т. Конькову провести социологический опрос, чтобы выяснить мнение представителей коренного населения. В данном разделе ОПО в краткой форме описаны результаты этого опроса, а также общие оценки Плана. И, наконец, в этом разделе приводится сводная оценка самой ГПО.

А. Опрос, посвященный осведомленности и восприятию «Плана содействия» (краткий отчет А.Т. Конькова. Полную версию отчета см. в Приложении 1)

Социологический опрос коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области был проведен кафедрой социологии Сахалинского государственного университета (СахГУ) с 13 по 25 мая 2013 года. Опрос проводился в рамках промежуточной оценки «Плана содействия» за период с 2011 до середины 2013 года.³

Данный социологический опрос показал, что коренные народы, проживающие в Сахалинской области, по большей части слышали о Плане и знают о различных мероприятиях, проводимых в рамках Плана. Однако следует отметить, что на восприятие «Плана содействия» коренным населением Сахалина также влияет информация о других программах, направленных на содействие коренным народам Сахалина, что затрудняет точную оценку осведомленности общественности и знания о конкретных мероприятиях и программах «Плана содействия».

План, как правило, воспринимается коренным населением Сахалинской области как долгосрочная программа повышения его благосостояния за счет материальной поддержки. Несмотря на соответствие этих оценок некоторым целям, заложенным в Плане, они не отражают все цели Плана, а именно акцент на создании потенциала и долгосрочном стратегическом устойчивом развитии. Кроме того, коренное население Сахалина признает роль Плана в развитии их навыков и получении ими опыта реализации социально-экономических и культурных проектов, влияющих на интересы коренного населения Сахалина в целом, а также полезных для отдельных семей и представителей коренных народов.

В целом, коренное население Сахалинской области не воспринимает План как средство для предотвращения фактических или потенциальных негативных последствий, связанных с реализацией проекта «Сахалин-2». Эти аспекты редко обсуждаются, поскольку подобные происшествия либо вообще отсутствуют, либо случаются редко.

Исследование позволило нам получить информацию относительно участия населения в различных проектах «Плана содействия» и в управлении Планом. Общественное мнение склоняется к мысли о том, что выгоднее всего «План содействия» может стать для ассоциаций и организаций коренных малочисленных народов, а также людей, которые участвуют в традиционной экономической и культурной деятельности.

³ А. Т. Коньков, доктор наук, профессор, заведующий кафедрой социологии.

Согласно нашему опросу, среди членов родовых хозяйств и родовых общин, а также лиц, участвующих в традиционной экономической и культурной деятельности, большинство людей среднего или пожилого возраста, преимущественно — женщины. Это позволяет нам сделать вывод о том, что члены этих групп получают от реализации программ Плана больше выгод, чем другие. Другие группы коренного населения (в частности, молодые трудоустроенные люди и люди работоспособного возраста, занятые в основных секторах экономики, где бóльшую долю трудящихся составляют представители преобладающего по численности славянского населения) в меньшей степени охвачены программами Плана. Однако в случае, когда основное внимание уделяется созданию потенциала представителей разных полов и поколений, в рамках Плана больше усилий направляется на охват всех слоев населения.

Представители коренного населения, получившие поддержку в рамках реализации различных компонентов Плана, с наибольшей степенью вероятности входят в организации или предприятия коренных народов. Можно предположить, что как минимум для некоторых людей причиной участия в работе этих организаций коренного населения Сахалина является возможность получения грантов и финансовой поддержки в рамках «Плана содействия». Это становится особенно очевидным, если учесть, что две из трех программ ППТЭД (бизнес-планы и микрозаймы) осуществляют поддержку только тех заявителей, которые представляют юридические лица, организованные представителями коренного населения. Таким образом, можно увидеть, как План содействует развитию общественной жизни коренного населения. Еще один фактор, который объясняет, почему заявители, независимо от их успешности, вероятнее всего, связаны с какой-либо организацией, заключается в том, что физическим лицам необходимо было искать организации-партнеры для финансирования проектов в рамках ППТЭД. Возможно, сохраняется необходимость в привлечении большего количества представителей коренных народов.

Как показывает опрос, «План содействия», благодаря привлечению коренного населения к его мероприятиям и программам, способствует развитию потенциала коренных народов Сахалина. Дальнейшее создание потенциала коренного населения (возможно за счет привлечения молодежи из числа коренного населения и поддержки инициатив тех представителей КМНС, которые не обязательно связаны с традиционной экономической и культурной деятельностью, но, несмотря на это, сохраняют свою этническую идентичность и хотят решать важные вопросы, связанные с жизнью своего народа (например, продолжить реализацию проекта «Школа молодого лидера», которая ранее получала поддержку в рамках Плана, наряду с большим количеством распределяемых образовательных стипендий).

В. Оценка Плана членами коренных общин

РСУП

Региональный совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (РСУП), является одним из трех партнеров Плана. Важно то, что члены этой организации, которые были опрошены ГПО, крайне высоко оценили План. Они считают Второй План намного лучше Первого и указывают на повышение компетенции представителей коренного населения в руководящих органах «Плана

содействия» (Совете Фонда социального развития и Комитете Программы поддержки традиционной экономической деятельности), на большую ясность обязанностей и ориентацию на создание потенциала почти по всем аспектам реализации Плана.

Говоря о ППТЭД, часто упоминают о ее положительном вкладе в жизнь населения, особенно о помощи в рамках подкомпонента, связанного с направлением «самообеспечение». Другие респонденты особенно отмечают подкомпонент, связанный с бизнес-планами (БП), в рамках которого осуществляется поддержка зарегистрированных семейных и общинных предприятий, например родовых хозяйств и родовых общин. Важнее всего то, что, как подчеркивают члены РСУП, «План содействия» побуждает представителей коренного населения больше полагаться на себя, быть активнее, эффективнее конкурировать в бизнесе и в целом «пробудиться от летаргического сна, оставленного нам в наследство от советской эпохи». Медицинская и образовательная поддержка ФСР также отмечалась как одна из основных выгод «Плана содействия», но было ясно, что члены РСУП считают потенциальные устойчивые выгоды ППТЭД более важным компонентом Плана. Члены РСУП также выражали надежду на то, что предоставление льгот всем коренным жителям острова и последующее совместное с коренными народами принятие решений относительно Плана послужит примером для других нефтегазовых операторов, работающих на территории Сахалина.

Единственной критикой, услышанной представителями ГПО по поводу Плана от некоторых членов РСУП, были обвинения в относительной неопытности новых Совета ФСР и Комитета ППТЭД, состоящих исключительно из представителей коренного населения, что, по мнению некоторых членов РСУП, дает возможность Компании оказывать чрезмерное влияние на процесс принятия решений этими органами «Плана содействия». Однако это в меньшей степени связано с реализацией Плана в населенных пунктах и больше – с разногласиями между партнерами Плана. Данная тема более подробно освещена в разделе V.A.

Члены общин

Члены общин, с которыми консультировались представители ГПО, уже в некоторой степени участвовали в реализации Первого, Второго или обоих Планов. Одни активно работали в руководящих органах Плана, другие просто были получателями грантов или (не прошедшими отбор) кандидатами на гранты, же родственниками получателей, членами семейных или родовых хозяйств. Члены ГПО были крайне удивлены почти полным отсутствием негативных замечаний относительно Плана.⁴ После семи лет реализации Плана один из лидеров общины в Поронайске сказал нам: «теперь коренные малочисленные народы действительно начали ставить перед собой некоторые цели. Да, присутствует некоторая зависть, но у нас есть стимул, чтобы зайти в Интернет, поискать программы и подать заявку на участие в них. Программы по поддержке самобытной культуры заставляют нашу молодежь воспринимать себя как представителей коренного населения и думать о своем будущем».

⁴ Хотя были несколько комментариев, в основном, касавшихся «недостаточного финансирования» Плана из-за кажущегося неравномерного распределения ресурсов (таких как «одни и те же люди получают гранты» и «я не получал никакой помощи, а это говорит о том, что План не помогает простым людям»).

Другие респонденты подчеркивали, что «План содействия» — единственный надежный негосударственный план или программа, которые предоставляют качественную поддержку: студенты надеются на него как на источник финансирования своего образования, пожилые люди видят в нем возможность получения услуг в области здравоохранения, семьи — средство получения поддержки своих семейных предприятий. «План содействия» ответил на их запросы путем поддержки деятельности по обеспечению средств к существованию в рамках ППТЭД с помощью подкомпонента, связанного с самообеспечением («хотя почти все наши люди сидят без работы, почти все они могут заниматься традиционными видами экономической деятельности»)⁵, а также поддержки «духовной стороны» жизни коренного населения в рамках «конкурсов» ФСР, в ходе которых было оказано содействие в реализации проектов, направленных на сохранение или возрождение культуры.

С. Оценка Плана Правительством Сахалинской области

Различные представители правительства Сахалинской области, включая членов управления коренных народов Севера аппарата Губернатора и Правительства Сахалинской области и представителя КМНС при Сахалинской областной Думе, были довольно-таки положительно настроены относительно выполнения Плана и высоко оценивали эффективную реализацию многих его программ и подкомпонентов. Они также положительно оценили второй План, отметив улучшения по сравнению с Первым (больше полномочий коренного населения в управлении Планом, усовершенствованный внутренний мониторинг, меньше обвинений в конфликте интересов и более справедливое распределение выгод в связи с более эффективным выделением средств программными комитетами). Они указали на общее повышение статуса коренного населения на Сахалине и подчеркнули, что, по их мнению, «План содействия» внес значительный вклад в формирование этой тенденции. «Коренные малочисленные народы Севера Сахалинской области значительно изменились за последние несколько лет — и это благодаря Плану», — отметил один из чиновников высокого ранга. — «Теперь они занимаются разными видами деятельности, на которые несколько лет назад даже не решились бы, например вакуумной упаковкой пищевых продуктов». Представители правительства также считают, что План оказал значительное экономическое и организационное воздействие: благодаря ему, было создано больше предприятий, организованных коренным населением (более 60 родовых хозяйств и родовых общин), и люди более активно стали искать средства для повышения качества своей жизни («План заставляет думать, заставляет планировать»). Также отдельно отмечалась программа предоставления микрозаймов — несмотря на то, что План стал «более бюрократическим. Но это просто означает, что мы живем в мире бумаг и что люди научились существовать в правовом государстве. Люди, прошедшие через это, ведут новую жизнь и учат своих знакомых применять полезные навыки подачи заявок, открытия банковских счетов и использования сети Интернет».

ПСО отметило влияние «Плана содействия» на свою собственную работу: люди теперь подают заявки на участие в областных программах, их предложения стали более подробными, а сметы — более реалистичными, чем

⁵ Не совсем верно, хотя безработица и частичная безработица являются существенными проблемами.

всего несколько лет назад. Несколько лет назад коренные общины, охваченные «Планом содействия», рекомендовали ПСО поровну разделить бюджет ПСО на поддержку коренного населения в 2012–2016 гг. между поддержкой экономических предприятий и социальными пособиями, и ПСО приняло эту новую модель распределения, аналогичную «Плану содействия». «План содействия» также оказался очень полезен для ПСО в сфере продвижения культурных событий, и даже помог стимулировать изменения в психологии местного коренного населения, сделав возможными программы и мероприятия, которые без него не были бы реализованы. При проведении переговоров с другими энергетическими компаниями ПСО использует Трехстороннее соглашение, заключенное в рамках «Плана содействия», и особенности руководства Планом в качестве примера.

Тем не менее, в ПСО поступил ряд жалоб относительно реализации Плана. Главная из них связана с ощущением, что компания «Сахалин Энерджи» отошла от полной ориентации на сотрудничество со всеми партнерами, которой она придерживалась в предыдущие годы, начала больше действовать самостоятельно при выполнении мероприятий, направленных на достижение целей Плана, но не финансируемых в его рамках. Они также утверждали, что представители ПСО, занятые в рамках Плана, не всегда своевременно получали уведомления о деятельности руководящих органов КМНС (Компания не согласна с этим обвинением, так как все электронные сообщения рассылаются членам руководящих органов одновременно). Итак, в целом, хотя представители ПСО считают работу в рамках Плана рациональной и эффективной, они выразили разочарование тем явлением, которое они охарактеризовали «как ослабление приверженности идее сотрудничества с партнерами по Плану со стороны «Сахалин Энерджи»». Этот важный вопрос дополнительно рассмотрен ниже, в разделе (V.A.) о трехстороннем партнерстве.

D. Оценка Плана администрациями муниципальных районов

Сотрудники администраций районов традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС Сахалинской области, которые в связи с этим включены в сферу действия Плана, повсеместно отзывались о Плане положительно. Они рассматривают План как ценную прибавку к бюджету, позволяющую дополнить социальное обеспечение, а также отмечают возросшую активность местного населения, вызванную ежегодными конкурсами на получение ресурсов. Сотрудники администраций также высоко ценят тот факт, что «План содействия» смог обеспечить поддержку, на которую в других бюджетах не было или не хватало средств, в том числе протезирование зубов, офтальмологические операции, стипендии для студентов, а также меры стимулирования экономического развития, такие как микрозаймы и гранты под бизнес-планы. Кроме того, в некоторых администрациях такая работа с местным коренным населением рассматривается как способ укрепить на местном уровне свою репутацию и подчеркнуть готовность служить всем представителям общества, включая и коренные народы, которые исторически были менее обеспечены, чем другие.

Также представители муниципальных администраций единогласно выразили желание теснее интегрироваться в информационные сети «Плана содействия». Поступило предложение обновлять информацию о мероприятиях/распределениях средств в рамках «Плана содействия» ежеквартально, чтобы сотрудники администраций знали о том, какие

инициативы — социальные, культурные или экономические — проводятся в их районе.⁶ Также было предложено обращаться к сотрудникам администраций при принятии решений касательно заявок на гранты в рамках Плана, чтобы использовать их знание местного населения и обстановки. Было выражено мнение, что это поможет предотвратить ситуации, недобросовестного использования средств администраций и «Плана содействия». И, если рассматривать такой вариант положительно, он помог бы обеспечить распределение средств «Плана» среди тех, кто действительно может использовать их по назначению.

Однако ПСО считает, что более формализованная интеграция местных администраций в «План» является нецелесообразной. Поскольку «План содействия» финансируется частной компанией, заключившей специальное соглашение с ПСО, его работа не должна смешиваться с административными делами на местном уровне. Тем не менее, ГПО полагает, что усиление двухстороннего обмена информацией может лишь способствовать лучшей реализации «Плана содействия».

РЕКОМЕНДАЦИЯ:

√ Координатор Плана должен продолжать обеспечивать предоставление актуальной информации по Плану сотрудникам администраций муниципальных районов, ответственным за взаимодействие с коренными народами, а также другим представителям районных администраций, запрашивающим такую информацию. Это включает направление им периодических уведомлений о том, какие лица и организации в их районах стали получателями грантов и льгот в рамках «Плана».

Е. Оценка Плана компанией «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.»

«Сахалин Энерджи» может гордиться работой, выполненной к настоящему моменту за первые семь лет реализации первого и второго «Планов содействия». За это недолгое время «План» стал образцовым в своем роде проектом как на федеральном, так и на международном уровне, и был признан МФК и Всемирным банком как первый в мире проект в частном секторе, добившийся «свободного, предварительного и осознанного согласия» от коренных малочисленных народов, затронутых проектом, на реализацию плана социального развития («Плана содействия»). Кроме того, Компания может указать, что ее участие в развитии коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области не ограничивается текущими ежегодными выплатами на

⁶ Возможно, причиной был недостаточный уровень обмена информацией с районными администрациями, так как специалисту по работе с КМНС в каждом районе регулярно рассылается обновленная информация о программах, бюджетах и аналогичная информация.

реализацию проектов в рамках Плана в размере 312 000 долларов США, т.к. Компания финансирует многие виды деятельности коренных малочисленных народов, не включенные в «План содействия», а также обеспечивает материально-техническую и финансовую поддержку, связанную с управлением и реализацией Плана.

«Сахалин Энерджи» также считает, что именно эффективное управление реализацией «Плана» стало залогом успеха и соглашается со своими партнерами из числа коренных народов в РСУП в том, что сторонние организации (такие как частный сектор и правительственные органы) должны перейти от патернализма к сотрудничеству в своих отношениях с коренными малочисленными народами для совместного создания программы устойчивого развития. Второй «План» видится значительным шагом вперед в этом направлении, поскольку в состав ключевых органов управления ФСР и ППТЭД входят только представители коренных малочисленных народов Севера. Изначально такое решение рассматривалось критически, однако теперь нет сомнений в его правильности.

Положительно оценивается главное различие между первым и вторым планами — решение запустить программу предоставления микрозаймов и внедрение принципа окупаемости инвестиций в программу, которая ранее включала только гранты. Теперь, когда средства ППТЭД предоставляются предприятию, это фактически коренные малочисленные народы сами инвестируют в свои местные предприятия, поскольку возвращенные деньги будут позднее инвестированы снова. «Сахалин Энерджи» рассматривает это как первый шаг на пути к достижению долгосрочной цели коренных малочисленных народов Сахалина — учреждению собственного фонда развития. Более того, Компания отмечает, что, в то время как в ходе первого «Плана содействия» основной упор делался на мероприятия по снижению негативного воздействия проекта «Сахалин-2», в рамках второго «Плана» подобные проблемы почти не упоминаются, а сам План практически на 100% сосредоточен на надлежащем распределении льгот и возможностей и на развитии потенциала КМНС.

«Сахалин Энерджи» твердо отвергает критические замечания о том, что в последние годы наметился спад в оказании помощи коренным народам. Отмечается, что поддержка Компании, как в рамках «Плана содействия», так и помимо него, не ослабла, и что все положения Трехстороннего соглашения с ПСО и РСУП выполняются (и что партнеры подтверждают этот факт). Однако Компания хотела бы обратить внимание своих партнеров по «Плану» на то, что не все виды помощи, которые предоставлялись в прошлом (например, оплата поездок на не охваченные «Планом», но имеющие отношение к Сахалину мероприятия КМНС, проходящие за пределами Сахалина) могут в настоящее время финансироваться столь же полно, как и ранее. Первый «План содействия» был создан на этапе строительства. Второй «План содействия» целиком реализуется на этапе производства, в рамках которого, как это обычно происходит в добывающих отраслях в России и за рубежом, вспомогательные бюджеты сокращаются или полностью упраздняются. Руководство «Сахалин Энерджи» считает, что компания предоставляет много возможностей участия в самых разных мероприятиях. В случае проявления заинтересованности партнеров, других представителей КМНС в посещении других мероприятий, помимо указанных, необходимо осуществлять соответствующее планирование, обоснование и предусматривать соответствующие статьи бюджета. «Сахалин

Энерджи» призывает своих партнеров и всех заявителей со стороны КМНС более рационально планировать деятельность в рамках Плана.

Г. Оценка, проведенная представителем коренного населения из группы промежуточной оценки

В период с 9 по 28 июня 2013 года наша группа проводила промежуточную оценку. Мы посетили 13 (тринадцать) населенных пунктов и провели совещания с коренным населением (соискателями и получателями грантов, участниками «Плана содействия»), а также партнерами по трехстороннему соглашению. Более 60 (шестидесяти) человек в семи муниципалитетах, которые официально считаются традиционным местом проживания коренного населения, предоставили информацию нашей группе.

Коренные малочисленные народы Сахалина (КМНС) довольно положительно отзываются о «Плане содействия» и отмечают, что он способствует улучшению качества их жизни, предоставляет возможности для реализации потенциала отдельных людей и общин, которые не имеют материальных ресурсов. Они высоко оценивают его эффективность. За время реализации первого «Плана содействия» люди узнали, как составлять заявки, и познакомились с правилами и формами документов. В ходе реализации второго «Плана содействия» повышается качество заявок и число соискателей. На сегодняшний день людей интересует повышение качества их жизни, и они надеются, что это улучшение произойдет.

Все опрошенные отметили, что второй «План содействия», в отличие от первого, реализуется при активном участии КМНС. Управляющие комитеты второго «Плана содействия» работают исключительно под руководством КМНС. Соблюдается принцип выборности, при этом срок полномочий составляет два с половиной года. Согласно высказанным мнениям, сложнее всего выборным органам было научиться формальным приемам взаимодействия. На совещаниях представители КМНС научились формулировать и обсуждать вопросы, надлежащим образом анализировать проблемы, а также познакомились с нормативными документами и заявками. Представители, которые работают в этих органах, отмечают, что рады помогать другим и хотели бы продолжать работу. Этот факт свидетельствует о том, что укрепилось самосознание людей, а также их чувство ответственности за участие в общем руководстве. Были решены проблемы, связанные с распределением средств на социальное развитие и традиционную экономическую деятельность КМНС.

Растет осведомленность КМНС. Наши респонденты отметили, что регулярно проводятся совещания, составляются отчеты по «Плану содействия», устанавливаются информационные стенды и выпускаются информационные бюллетени. Соискателям очень помогает сайт, где они могут получить

информацию по «Плану содействия», а также методические инструкции по подаче заявок.

Были получены положительные отзывы о программе социального развития и ее многочисленных проектах. Участие КМНС в реализации «Плана содействия» также способствовало повышению их осведомленности. Они знают, что следует защищать свои права: «Двадцать лет назад коренное малочисленное население стеснялось своей национальности и происхождения. Сегодня их отношение радикально меняется. Теперь они положительно относятся к этническим традициям и родному языку».

В течение отчетного периода «План содействия» реализуется в соответствии с положениями трехстороннего партнерского соглашения. Главной целью является усиление роли КМНС в принятии решений. Поэтому все отчеты управляющих органов о ходе реализации, а также результаты мониторинга должны быть более самокритичными и включать как положительные аспекты, так и недостатки. В этих отчетах отсутствует самокритика, и это необходимо исправить.

В настоящий момент «План содействия» объединяет усилия партнеров, направленные на повышение качества жизни КМНС. Очень хорошо, что жители научились составлять бизнес-планы, а микрозаймы помогли им более прогрессивно заниматься традиционной экономической деятельностью. Процессы реализации «Плана содействия» должны быть основаны на открытом обсуждении и обмене информацией.

Многие нерешенные вопросы могут быть закрыты с помощью открытого обсуждения и обмена информацией. Респонденты высоко отзывались о программе предоставления микрозаймов. Кроме того, были озвучены предложения по внесению поправок в правила программы. В целом займы возвращаются в установленном порядке, однако некоторым предприятиям не удается соблюдать график по разным причинам.

Высоко оценивается работа координатора второго «Плана содействия» и ее участие. Также отмечалось, что в ходе реализации первого «Плана содействия» координатор выражала интересы КМНС, а в период второго «Плана содействия» в большей степени исполнитель, есть некоторая зависимость от «Сахалин Энерджи». В первом «Плане содействия» координатором являлся секретарь Регионального Совета, и одновременно председателем Совета ФСР, общественная нагрузка создавала дополнительную работу с КМНС.

По словам респондентов, работа экспертных групп Совета ФСР и Комитета ППТЭД необходима, поскольку их члены обладают высокой квалификацией. Тем не менее, экспертная группа может только выносить рекомендации по заявкам на соискание грантов, а окончательное решение остается за Комитетом ППТЭД и Советом ФСР. Некоторые считают, что в экспертной

группе нет никакого смысла, если никто не прислушивается к ее мнению. Тем не менее, члены управляющих органов выполняют трудную задачу по распределению годового бюджета «Плана содействия». Число соискателей выросло, качество поданных заявок повысилось, но при этом бюджет остался практически без изменений.

Рекомендуем Совету Фонда социального развития разработать критерии материальной поддержки, которая должна оказываться КМНС, находящимся в трудной жизненной ситуации из-за проблем со здоровьем (предоставление денег на операции, оплата медицинского обслуживания и транспортировка в медицинские учреждения) в рамках компонента здравоохранения программы.

Основным положительным достижением «Плана содействия» является активное участие КМНС в руководстве проектом. В связи с использованием нового механизма (выборы членов управляющих органов) полезно будет проводить шестимесячные учебные семинары для всех потенциальных и действительных членов, чтобы обеспечить эффективную работу новых членов. Основной целью является привлечение к реализации «Плана содействия» как можно большего числа представителей КМНС. Члены Комитета ППТЭД и Совета ФСР сталкиваются с рядом проблем в ходе анализа заявок, и партнеры Плана должным образом привлекаются к работе в этих комитетах в качестве консультантов. Никто из партнеров не является доминирующим.

Г. Оценка Плана группой промежуточной оценки

Группа Промежуточной оценки уделила особое внимание оценке того, насколько второй План — и, в меньшей мере, первый План — содействовал следующему: i) улучшению уровня и условий жизни коренных малочисленных народов Сахалина, а также ii) развитию потенциала коренного населения.

Уровень и условия жизни

Отвечая на первый вопрос, профессор А.Т. Коньков сообщает, что по результатам социологического исследования и его наблюдений в ходе непосредственного визита было выявлено следующее.

По мнению представителей коренных малочисленных народов Севера, «План» оказал положительное влияние на различные аспекты жизни коренных малочисленных народов Сахалина. В частности, имеется в виду:

- создание образовательных возможностей для молодежи;
- помощь в сохранении традиций, языков и национальных видов спорта коренных народов Севера;
- расширение доступа к медицинским услугам за счет оплаты поездок в медицинские учреждения и оплаты лечения офтальмологических заболеваний;
- вклад в развитие родовых хозяйств и родовых общин, а также иных организаций коренных народов;

- поддержка традиционной экономической деятельности коренных малочисленных народов.

Примерно каждый третий респондент признал положительное влияние «Плана содействия» на вышеупомянутые стороны жизни коренного населения. Кроме того, многие представители коренных народов отметили, что участие в грантовых проектах, таких как программы ППТЭД и ФСР, способствует развитию общественных организаций коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области. Приблизительно каждый четвертый респондент заявил, что это является положительным следствием реализации «Плана».

ГПО также сталкивалась с мнением, что «План содействия» способствовал сохранению и возрождению культуры КМНС за счет соответствующей работы через программы ФСР. Респонденты отметили поддержку, оказываемую мастерам-ремесленникам с тем, чтобы они могли продолжать заниматься своим делом и обучать тех, кто придет им на смену; люди считают это важным, поскольку полагают, что культура КМНС острова находится под угрозой исчезновения, а молодежь зачастую дистанцируется от культурного наследия своего народа. Благодаря поддержке «национальных видов спорта» и аналогичных занятий, ориентированных на молодежь, программы «Плана содействия» рассматриваются населением как программы, направленные на поддержку духовной составляющей жизни КМНС Сахалинской области и преемственности четкого национального самосознания КМНС.

Развитие потенциала

Одной из тем, поднятых в ходе работы Группы с представителями заинтересованных сторон, стало восприятие возросшей в последние годы общественной активности в связи с реализацией «Плана содействия». Многие респонденты говорили о пассивности коренных народов, возникшей в результате патерналистской политики, проводившейся в советскую эпоху, и невнимании к нуждам коренных народов в постсоветское время, называя это одними из главных проблем, с которыми сталкиваются коренные народы. В связи с этим создание потенциала предполагает поощрение активной жизненной позиции представителей коренного населения. Один из лидеров коренных малочисленных народов, состоящий в Комитете ППТЭД, сказал:

«70 лет государство заботилось о людях, оно думало и планировало все, а не я, я просто жил. Сегодня ничего не планируется. Люди, которые, как и я, выросли в интернатах, не знали, как жить, когда никто за них не думает. Тем, кто рос не в интернате, было проще, но теперь нам всем приходится учиться думать своей головой. Это хорошая сторона «Плана содействия»: он заставляет людей планировать все самостоятельно. Сначала наши люди, даже те, кто входит в Комитет ППТЭД, говорили только: «Дайте нам гранты на самообеспечение, выделяйте больше денег на эти гранты, чтобы мы могли купить “Бураны” и моторные лодки!» Но потом люди стали понимать, что просто брать — это неправильно. Потом Комитет перешел к более пропорциональному соотношению между грантами на самообеспечение и грантами под бизнес-планы, а люди поняли, что долгосрочное планирование очень важно для развития. Теперь нам нужно продолжать работать в том же

духе, чтобы развивать свой потенциал и создать собственный фонд развития, чтобы в будущем, если мы захотим провести фестиваль коренных народов, нам бы не пришлось никому говорить «Дайте денег», чтобы мы просто сами все организовали».

Респонденты сходились во мнении, что План поспособствовал созданию потенциала коренных народов, при этом некоторые из них обратили внимание на то, что люди стали заботливее ухаживать за оборудованием, выделенным в рамках ППТЭД, ведь теперь им приходится софинансировать это оборудование. Другие респонденты говорили о том, что появились новые лидеры, учредившие социальные организации и коммерческие предприятия коренных народов. Молодежь, испытав на себе отеческую поддержку постсоветского периода нового образца, в частности, отзывалась об участии в мероприятиях Плана как о позитивном опыте, который углубил их знания и позволил развить лидерские навыки, а также стимулировал их обдумывать, планировать и внедрять новые культурные, социальные и коммерческие инициативы.

Кроме того, несомненно, что «План содействия» научил многих людей работать с формами, отчетностью и банковскими счетами. Все эти навыки необходимы для жизни во все более бюрократизирующемся обществе. Персонал Плана также отметил, что благодаря тому, что люди постоянно подают заявки (как успешные, так и нет), качество таких заявок постепенно улучшается. «Люди также научились пользоваться Интернетом, чтобы составлять заявки», — сказал нам один из членов ППТЭД. «Если раньше нам просто говорили или писали: “Я хочу «Буран»” (снегоход), — то теперь я показываю им, как найти информацию в сети о модели и ее технических характеристиках, когда подается заявка на снегоход. И тогда люди сами едут в Южно-Сахалинск или посылают туда кого-то за рекламными брошюрами, чтобы указать магазин, стоимость и другие данные». Другой член комитета сообщил: «Люди научились объяснять, зачем они что-то просят. От «Я хочу «Буран»!» мы перешли к «Мне нужен «Буран», чтобы делать то-то для того-то». Мы уже прошли тот этап, когда мы хотели что-то и ничего для этого не делали. Теперь мы, представители коренных народов, участвующие в «Плане содействия», требуем более упорядоченного использования средств Плана».

Другой сферой, в которой люди приобрели опыт, является составление отчетов и ведение счетов. «Мы научились думать, как бухгалтеры, мы всегда сверяемся с бюджетами!» — подтвердил член Совета ФСР. Но для многих других людей, подающих успешные и неуспешные заявки, бухгалтерский учет, составление бюджета и отчетность по-прежнему остаются серьезными проблемами. Оба «Плана содействия» столкнулись с проблемой ненадлежащего составления отчетности и ведения бюджета, и простого накладывания санкций на организации, не выполняющие требования, было недостаточно для решения проблемы. Многие люди также неоднократно подают заявки на получение грантов и постоянно терпят неудачу, всякий раз допуская одни и те же ошибки. Компонент ФСР, направленный на развитие потенциала, стал бы отличным отправным пунктом для развития программ по укреплению потенциала в этих сферах.

В целом же ГПО полагает, что второй «План содействия» внес значительный вклад в жизнь коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области как на уровне отдельных лиц, так и в целом, повышая качество жизни и предоставляя источники существования, а также развивая способность

коренного населения самостоятельно вести свои дела. Тем не менее остаются существенные проблемы, препятствующие полному достижению этой цели, и ГПО согласна с оценкой председателя РСУП в части того, что коренные народы Сахалина еще не готовы учреждать собственный фонд регионального развития. Многие из наших респондентов согласились с этим, отметив, что недостаток необходимой информации, знаний и навыков препятствует созданию новых организаций, предприятий и инициатив коренным населением Сахалинской области.

РЕКОМЕНДАЦИЯ:

√ Компонент ФСР, направленный на развитие потенциала, должен учитывать способы повышения умения организаций и отдельных лиц из числа коренных народов готовить бюджеты и составлять отчетность. Для этого следует проводить мастер-классы, консультации и прочие аналогичные мероприятия.

III. Меры по снижению воздействия

Меры по снижению воздействия отрицательных последствий реализации проекта в добывающих отраслях обычно продолжают представлять значительный интерес и важность в течение первых нескольких лет работы проекта — периода, в который вступил проект «Сахалин-2». Однако ГПО поразил тот факт, что за все время оценки не возникло НИ ОДНОГО случая, когда потребовались бы подобные мероприятия.

Более того, ряд программ Плана могут способствовать снижению или минимизации отрицательного воздействия, связанного с реализацией проекта «Сахалин-2». Программы ППТЭД, поддерживающие гранты под бизнес-планы и гранты по направлению «самообеспечение», позволяют родовым хозяйствам и родовым общинам, а также отдельным лицам получать оборудование, необходимые для ведения их традиционной экономической деятельности. Поэтому, например, представители коренных народов, получившие снегоходы, моторные лодки или холодильное оборудование, могут использовать эту технику для доступа к ранее недоступным местам лова рыбы и охоты. Наличие этих технических средств может в некоторой степени компенсировать относительно небольшое негативное воздействие, связанное с отведением земельных участков в районах оленеводства или прибрежной рыбной ловли под инфраструктуру проекта «Сахалин-2». Полученные в рамках «Плана содействия» техника и оборудование расширяют возможности коренных народов в области рыбной ловли, охоты и сбора дикоросов. Техника и оборудование позволили этим людям и предприятиям (родовым хозяйствам/общинам) расширить свою экономическую деятельность или сделать ее более эффективной с точки зрения затрат.

IV. Компоненты «Плана содействия»

A. Общий обзор

В настоящее время средства «Плана развития» на реализацию проектов равномерно разделены между ФСР и ППТЭД, каждый из которых ежегодно получает 156 000 долларов США. Разделение средств между этими двумя частями «Плана содействия» служит предметом постоянных споров между членами комитета и совета, которые обычно доказывают, что их компонент должен получить большую долю. Однако в ходе поездки представителям ГПО удалось выяснить, что многие высказывались в поддержку передачи подкомпонента «самообеспечение», существующего в рамках ППТЭД, в ФСР вследствие того, что он выполняет скорее функцию социальной помощи, а не содействия экономическому «развитию». Однако поскольку структура второго «Плана содействия» включает ППТЭД, призванную поддерживать «традиционную экономическую деятельность», ГПО не находит четкого рационального обоснования в поддержку передачи подкомпонента «самообеспечение» в рамках действующей структуры «Плана». В следующем «Плане содействия», однако, такая перестановка возможна.

B. Фонд социального развития

Средства для ФСР поровну разделены между i) «Долгосрочными проектами» в сфере здравоохранения, образования и развития потенциала, а также ii) ежегодными конкурсными программами в поддержку культурных проектов. Члены Совета ФСР сообщают о набирающей силу тенденции: люди из смешанных семей, которые ранее не причисляли себя к представителям КМНС, теперь стараются причислять себя к коренному населению, чтобы получить доступ к средствам «Плана содействия». Члены Совета и другие лица также дают яркие свидетельства о том, что программы ФСР стали очень популярны среди местных жителей.

Организационные элементы ФСР

Партнер по реализации программ ФСР. Каждый год помощь Плану в реализации образовательных и медицинских проектов ФСР оказывали разные организации КМНС. Хотя ежегодно Совет ФСР находит партнера по реализации программ, заявок на конкурс никогда не подавалось больше одной-двух. Это связано с малочисленностью подобных общественных организаций КМНС на Сахалине (согласно оценкам, полученным ГПО от руководителей общественных организаций, официально зарегистрировано около 12, но лишь небольшая часть из них ведет активную деятельность), недостатком бухгалтерской поддержки даже среди активных организаций, а также трудоемкостью задач (например, контроля документов для выделения стипендий) при административном сборе за услуги в размере 15%.

РЕКОМЕНДАЦИЯ:

√ Совету ФСР следует рассмотреть возможность

повышения оплаты услуг партнеров по реализации программ (или иной механизм) с целью их субсидирования при предоставлении бухгалтерского обслуживания.

Экспертная группа ФСР. В рамках второго «Плана содействия» заявки, подаваемые на открытые конкурсы на получение грантов, проводимые как ФСР, так и ППТЭД, предварительно рассматриваются группой специалистов — «Экспертной группой». Такая группа специалистов пользуется всеобщим уважением благодаря своим знаниям. Советы таких специалистов принимаются благосклонно, хотя некоторые члены Комитета или Совета ставят под сомнение тот факт, что не принадлежащие к числу коренных жителей «бюрократы», представляющие компанию или государство, могут в достаточной мере разбираться в условиях жизни коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области. Некоторые также высказали пожелание получать от Экспертной группы более обоснованные рекомендации.

И эксперты, и члены Совета положительно оценивают тот факт, что, несмотря на то, что эксперты дают рекомендации, окончательное решение принимается членами совета (хотя мы слышали замечания вроде «Зачем нужны Экспертные группы, если их никто не слушает!»). Со своей стороны, члены экспертных групп сообщили, что совещания и процедуры принятия решений проводятся профессионально и эффективно, в духе добросовестного сотрудничества между всеми тремя партнерами.

Насколько удалось установить, в этом году было большее число рекомендаций экспертных групп, не выполненных ФСР, но несколько человек объяснило это тем, что «Сахалин Энерджи» изменила правила конкурса уже после того, как экспертная группа выдала свои рекомендации, но до проведения заседания Совета ФСР. Компания «Сахалин Энерджи», со своей стороны, указала на то, что изменение правил в одностороннем порядке невозможно. Несмотря на то, что по этому вопросу было опрошено достаточное количество людей, представители ГПО не смогли оценить реальное положение дел, так как получили разные интерпретации от координатора Плана, неуспешных участников и членов Совета. Так или иначе, эта ситуация вызвала недовольство среди участников. Многие люди советовали улучшить взаимодействие Экспертной группы и Совета ФСР.

Члены ГПО столкнулись с такой жалобой относительно процесса рассмотрения заявок Советом ФСР: если заявки оказывались неполными, т. е., например, не хватало какого-то документа на момент проведения заседания Совета, некоторым заявителям звонили по телефону в день заседания и просили дополнить заявку до конца заседания, чтобы ее можно было рассмотреть. Ряд опрошенных считает, что нечестно давать каким-то людям (выбранным случайным образом или известным тем, кто им звонил?) больше времени и возможностей, чем другим.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

√ Совет ФСР и экспертная группа должны улучшить взаимодействие. ФСР и ИК могли бы рассмотреть

возможность приглашения члена экспертной группы к участию в заседаниях, где принимаются решения, чтобы иметь возможность в случае необходимости дать разъяснения по представленным рекомендациям. Аналогичным образом, рекомендации экспертной группы должны излагаться более ясно (более подробно), чтобы быть более полезными для членов Совета ФСР.

√ Совету ФСР следует рассмотреть вопрос о том, допустимо и справедливо ли внесение корректировок в заявки в день их рассмотрения.

Долгосрочные проекты

В 2013 г. финансирование трех элементов долгосрочных проектов ФСР было распределено следующим образом: 47% на образование, 21% на здравоохранение и 32% на развитие потенциала. Такое финансирование подверглось критике, т. к. люди утверждали, что эти расходы должно нести государство, однако другие считали, что государственное финансирование является недостаточным и что коренные народы пострадают от исключения таких платежей из Плана.

Здравоохранение: Компонент «здравоохранение» включает софинансирование в протезировании зубов, финансирование лечения глазных заболеваний и поддержка медицинских учреждений в местах традиционного проживания КМНС. В 2013 г. из компонента «здравоохранение» были исключены два пункта: частичное возмещение затрат на операбельное лечение, приобретение препаратов, диагностику, возмещение транспортных расходов.. Они были исключены после того, как Правление «Плана содействия» пришло к выводу, что такие выплаты подвергают программу избыточным страховым рискам, т.к. План не может нести ответственность за врачебные ошибки (в случае покупки не тех препаратов или препаратов недостаточно высокого качества) или транспортные риски (страховка и вопросы определения вины). Одним из вопросов, которые продолжают подниматься обеспокоенными лицами, была необходимость поддержки «Планом содействия» программы по борьбе с алкоголизмом; не одна женщина с отчаянием говорила о том, что слишком много мужчин из числа коренных народов — алкоголики.

Образование: Стипендии и поддержка для студентов университетов, ПТУ и медицинских вузов были очень популярны и высоко оценивались. Такие платежи были особенно важны для студентов из семей с низким доходом, т. к. позволяли им продолжать обучение. Однако для большинства семей эти выплаты, хотя отношение к ним и было очень позитивным, были недостаточными, чтобы обеспечить обучение студентов. Некоторые респонденты также поставили под сомнение эффективность подобных стипендий, в частности, для студентов из медицинских вузов, указывая на то, как мало студентов, получивших поддержку, в конечном итоге вернулись домой, в свои районы или же вообще на Сахалин. «Зачем нам тогда платить за них, если их учеба не поможет сахалинцам?» ГПО получила рекомендации для ФСР: требовать, чтобы получатели помощи из числа студентов-медиков обязывались либо возвращать стипендии в случае невозвращения на Сахалин,

либо проработать на Сахалине 4–5 лет. Это практикуется в других регионах РФ (и за границей), и такие «договоры, имеющие обязательную юридическую силу», как правило, подписываются студентом, уполномоченным правительственным органом (например, региональных комитетом здравоохранения) и ВУЗом.

Развитие потенциала: На протяжении 2013 г. было утверждено две заявки из пяти, одна — от ПСО относительно поддержки фестиваля, посвященного родовым хозяйствам и родовым общинам, а вторая была подана РСУП относительно проведения круглого стола, посвященного роли РСУП в региональном развитии. Однако определенные споры вызвал повторный отказ продолжать финансирование ранее поддерживаемой «Школы молодого лидера». Эта инициатива получила прекрасные отзывы от тех, кто принимал участие в семинарах и мероприятиях: участники говорили о том, что она подтолкнула их к общественной работе и повысила их чувство этнической солидарности и ответственности. Фактически все респонденты положительно отзывались об этой инициативе; почему же тогда Совет ФСР не внес ее в число мероприятий, направленных на создание потенциала? ГПО слышала два объяснения. Одно сводилось к тому, что заявки были недостаточно детализированы в части предполагаемых расходов, а другое заключалось в том, что в Концепции ФСР прописаны ограничения на выплату заработной платы отдельным физическим лицам, что не позволило привлечь инструкторов Школы лидеров (в 2013 г. в концепции ФСР - заявка «Развитие потенциала» были ограничения на выплату заработной платы.). Эти объяснения отвергаются многими как формальные отговорки: люди предлагали варианты того, как обойти такие ограничения (например, направляя финансирование через ПСО).

С учетом того, что эта инициатива пользуется такой популярностью и соответствует долгосрочным интересам коренных малочисленных народов Сахалина, ФСР следует выработать долгосрочное решение данной проблемы, с тем, чтобы предоставить молодым представителям коренных народов возможность для развития потенциала. Аналогичный вопрос о продолжении начатой несколько лет назад инициативы существует в отношении проведения семинаров по развитию этнотуризма на Сахалине.

Другие сферы, в которых необходимо прилагать усилия по развитию потенциала и о которых говорили представители коренных народов, включают обучение составлению бизнес-планов, проведение правовых семинаров, а также обучение основам составления бюджетов проектов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ:

√ Совету ФСР следует в приоритетном порядке рассмотреть пути надлежащей поддержки Школы молодых лидеров. ГПО установила, что это направление вызывает высокий интерес.

√ В ответ на неоднократные запросы представителей коренных народов ФСР следует рассмотреть возможность проведения обучения (в рамках подкомпонента развития потенциала) по составлению

бизнес-планов, нормативно-правовым актам, относящимся к созданию новых предприятий, а также основам составления бюджетов проектов.

Конкурсы на получение грантов в сфере культуры

Конкурсная программа ФСР, посвящена выдаче грантов на реализацию проектов, направленных на сохранение и развитие самобытной культуры и искусства КМНС Сахалинской области, берет начало в Фонде мини-грантов, который входил в состав первого «Плана содействия». Как и этот фонд, она призвана способствовать развитию культурного наследия коренных народов острова. Примером является открытая конкурсная программа «Связь времен». С тех пор, однако, уровень финансирования по данному компоненту вырос более чем вдвое; также выросли количество и качество заявок. Кроме того, поступали также сообщения о том, что проекты, успешно прошедшие в один год, затем находили другие источники финансирования на следующие годы. Это говорит о том, что данная конкурсная программа стимулировала деятельность за рамками «Плана содействия».

Предоставлялись средства для публикаций на языках коренных народов (издавались сказки, словари, научная литература). Среди участников конкурса, чьи заявки были удовлетворены, оказались Областной центр народного творчества, Центр по сохранению и развитию языкового наследия коренных малочисленных народов Севера Сахалина, а также Охинская местная общественная организация «Центр по сохранению и развитию традиционной культуры коренных малочисленных народов Севера «Кыхких» («Лебедь»); краеведческие музеи Поронайского района, г. Южно-Сахалинска, пгт. Ноглики и школы с. Виахту; библиотеки, а именно Александровск-Сахалинская централизованная библиотечная система и ее филиалы — Трамбауская и Виахтинская сельские библиотеки; библиотека пгт. Ноглики, Технологический лицей на острове Южном г. Поронайска, а также средняя школа с. Вал. «План содействия» помог всем этим учреждениям стать центрами культуры коренных народов, внедряя в некоторых из них — например, в районной библиотеке поселка Ноглики — инновационные подходы для привлечения молодежи и помогая преодолевать проблемы, такие как отсутствие шрифтов и программного обеспечения для нивхского языка. Анализируя результаты конкурсов за последние несколько лет, представители ГПО отметили непропорциональный успех таких учреждений, как музеи и школы, в конкурсах, проводимых ФСР. Для других же претендентов подача заявки на конкурс кажется очень сложной, и они попросили организовать соответствующее обучение.

Одной из ключевых потребностей, на удовлетворение которых были направлены эти конкурсы, как указано в примерах, таких как празднование «Чир Ань» (софинансирование в рамках «Планам содействия»)⁷, проведенное в этом году в с. Чир-Унвд и пгт. Ноглики — возрождение нивхского обряда - встреча летнего года — была потребность в представлении наследия коренных народов сообществу в целом и молодежи в частности. Заведующая Виахтинской библиотеки рассказала о том, как предоставленный по «Плану содействия» широкоэкранный телевизор использовался для конкуренции с

⁷ Большая часть средств поступила от Министерства культуры ПСО.

привлекательностью компьютеров (и Интернета): на нем демонстрировались мультфильмы и интерактивные презентации, посвященные культуре нивхов. Сотрудники Лицея-интерната № 3 г.Поронайска сказали нам, что «младшее поколение не знает собственный язык, культуру и семейные традиции. Даже родители утратили связь с традиционной культурой, поэтому наша школа пытается возродить интерес и гордость по отношению к наследию коренных народов. Учащийся - представитель уйльта из села Вал, отвечая на вопрос, какую пользу он извлек из проектов ФСР, ответил: “Я горжусь тем, что я — уйльта!”»

РЕКОМЕНДАЦИЯ:

√ ФСР следует рассмотреть возможность проведения обучения или предоставления поддержки для организаций, которые запрашивают помощь в части подготовки конкурсных заявок в рамках подкомпонента развитие потенциала КМНС.

В этом году возникла серьезная проблема, когда, как сообщили ГПО члены Совета ФСР, «сотрудники «Сахалин Энерджи» сообщили Совету ФСР во время апрельского заседания, что платежи физическим лицам за товар в качестве оплаты товаров (например, предметов художественного промысла) более не допускаются». Это было объяснено изменениями в российском законодательстве, регулирующем платежи физическим лицам от иностранных компаний — таких как «Сахалин Энерджи». Такие платежи должны осуществляться только юридическим лицам, которые рассматривали бы их как зарплату, и, соответственно, должны облагаться налогом. Это вызвало крайне негативную реакцию среди организаций-заявителей, которые ранее регулярно получали гранты. Приведем слова директора одного музея: «Нам бы пришлось заплатить 50% налогов, а затем мастеру нужно было бы заплатить 50% от того, что мы заплатили бы. В итоге он получил бы лишь 25% от суммы. Мало кто согласится нам что-то продавать на таких условиях. Потом нам сказали покупать у юридических лиц, таких как магазины. Но это сделает предметы художественного творчества недопустимо дорогими, учитывая, что надо заплатить налог на продажу и НДС. Мы вряд ли когда-либо подадим заявку на участие в программе “Плана содействия”, если эта проблема не будет решена».

Однако персонал «Сахалин Энерджи» утверждает, что ни Компания, ни участники «Плана содействия» не объявляли на заседаниях ФСР о вступлении в силу каких-либо новых нормативных актов. Налоговые вычеты обязательны со всех сумм, выплачиваемых физическим лицам, так как получение оплаты за товары считается доходом. Так как это требование не ново, в этом вопросе для заявителей не должно было быть ничего удивительного. Представителям ГПО было очевидно, что многие участники были удивлены показавшимися им новыми, требованиями в рамках Плана. Причину такой реакции ГПО установить не удалось. Одним из предложений, высказанных в качестве решения ситуации с налогообложением, было обеспечение тесного сотрудничества ФСР с ПСО в вопросе оценки возможности проведения оплаты за товары через ПСО по соглашению о софинансировании, чтобы избежать уплаты налога на доход, не отражая сумму, получаемую за товары, как доход.

РЕКОМЕНДАЦИЯ:

√ Координатору «Плана содействия» следует совместно с ФСР прояснить правила налогообложения, применяемых при покупке товаров и оплате ведущим мастер-классов и семинаров. Следует выработать стратегические пути (возможно, в сотрудничестве с ПСО) для того, чтобы гранты и далее доходили до организаций без уплаты недопустимо высоких налогов и других сборов.

√ В случае изменения нормативной базы в будущем (или изменения ее толкования или применения) координатор Плана должен прилагать все усилия к тому, чтобы информировать членов ФСР и ППТЭД об изменениях до собрания Совета или Комитета.

С. Программа поддержки традиционной экономической деятельности

Общий обзор

ППТЭД включает три подкомпонента: i) по направлению «самообеспечение», предназначенные преимущественно для поддержки физических лиц, семей, ведущих традиционный образ жизни, для содействия в обеспечении их специальными средствами автономной энергетики, транспортными средствами, сетеснастными материалами др., применимой для промышленной хозяйственной деятельности и улучшения социальных условий их жизни и т.п.; ii) бизнес-планирование; iii) программа предоставления микрозаймов.. Одним из основных различий между первым и вторым «Планом содействия» было введение программы предоставления микрозаймов, которая реализуется Фондом «Батани», находящимся в Москве. Это свидетельство изменения подхода и характера функционирования ППТЭД. Поскольку на протяжении срока реализации Первого Плана основная деятельность, конфликты и напряжение были связаны с конкуренцией за гранты на «самообеспечение», в ходе реализации Второго Плана представители Комитета ППТЭД, все из которых являются представителями коренного населения, в 2013 году (процентное соотношение пересматривается Комитетом ежегодно) снизили объемы средств ППТЭД, выделяемые на эти гранты, на 25%, при этом 50% были выделены на бизнес-планы, а 25% — на новую программу предоставления микрозаймов.

Эта тенденция показывает, что растет осведомленность о необходимости «сосредоточиться на экономическом развитии, а не на благотворительности», как сказал об этом председатель Комитета:

«На самом деле, гранты на самообеспечение не способствуют развитию; несмотря на помощь, выделяемую людям на средства к существованию, они не участвуют в экономике по-настоящему и должны научиться выживать в масштабах более крупного общества. Люди должны научиться платить налоги, оформлять документы, регистрироваться и

т.п. Это единственный путь к преуспеваю наших людей. ППТЭД должна помочь людям понять различие между безвозмездным предоставлением средств, которые позволят прожить еще один сезон (гранты на самообеспечение) и реальным бизнес-планом, который позволит конкурировать с другими и получать больше, чем просто средства к существованию. Нам нужно, чтобы ППТЭД была ориентирована на бизнес-планы и микрозаймы для блага нашей экономики. Я рад, что этот процесс начался».

Другим изменением, которое принес второй «План содействия», было то, что некоторые люди теперь начинают задаваться вопросом, отражает ли название ППТЭД (Программа поддержки традиционной экономической деятельности) правильную ориентацию «Плана содействия» и нужно ли трем партнерам Плана и Правлению рассмотреть вопрос о распространении поддержки родовых хозяйств и родовых общин за пределами рыболовства, собирательства и оленеводства.

Гранты по направлению «самообеспечение». Не все респонденты согласны с этой позицией; некоторые настаивают на том, что гранты на самообеспечение все же полезны. Однако те респонденты, которые в этом отношении настроены критически, говорят, что они не возражали бы против этих грантов, однако, поскольку такие гранты являются исключительно благотворительностью или пособиями, их следует исключить из юрисдикции Совета ФСР.

Еще одно изменение, которое было воспринято положительно и исходило из практического опыта, полученного при применении первого «Плана содействия», — необходимость введения совместных платежей со стороны заявителей для всех грантов. Респонденты привели много примеров того, как люди после получения бесплатного оборудования не обеспечивали надлежащего технического обслуживания автомобилей и станков. Но после введения требования о совместном финансировании эта проблема стала резко терять актуальность.

Экспертная группа. По всеобщему признанию, экспертная группа ППТЭД, состоящая из специалистов по экономике, эффективно выполняла свои функции по консультированию членов Комитета ППТЭД, все из которых были членами коренных общин. Со своей стороны, члены Комитета выразили мнение, что эксперты давали довольно полезные рекомендации, но иногда не понимали местную ситуацию или принципы функционирования коренных общин. Например, в одном случае эксперты критиковали бизнес-план, поскольку считали, что он не был достаточно целенаправленным при планировании развития бизнеса. В то же время члены Комитета проявили меньшую обеспокоенность, ввиду того, что заявка относилась к «району с очень низким уровнем доходов населения» и что трудоустройство хотя бы одного дополнительного сотрудника было бы произведено только на общественных началах (а также того, что прогнозируемая прибыль, возможно, была занижена). В другом случае эксперты сочли предложение довольно качественным, но во время опроса автора предложения члены Комитета обнаружили, что весь разговор ведется заявителем, не принадлежащим к коренному населению, в то время как его «партнер» или «начальник» сохранял полное молчание; не было похоже, чтобы он был знаком с проектом или мог рассказать о выгоде, которую проект принес бы общине. Прояснив, таким образом, истинное положение дел, члены Комитета отклонили заявку.

Партнерские организации. Гранты на «самообеспечение» должны пройти оформление в партнерских организациях, поскольку гранты в рамках «Плана содействия» не могут финансироваться на личные счета физическим лицам. По сообщению представителей партнерских организаций, оформление документов от лица заявителей нередко связано со многими проблемами, но, поскольку им хорошо известна личная ситуация того или иного заявителя, часто они испытывают радость от осознания того, что могут помочь нуждающимся людям. Необходимость оформления грантов в партнерских организациях послужила толчком для создания многих родовых хозяйств и общин в период реализации первого Плана и сама по себе помогла обеспечить основу для общественного и экономического развития. Однако другие респонденты посчитали опыт привлечения партнерской организации слишком трудным или рискованным и отказались от этого пути.

Потребность в обучении. Многих заявителей отпугивает отсутствие опыта работы с заявками на получение грантов на «самообеспечение» и бизнес-планами, и они не знают, куда обращаться за объяснением процесса подачи заявки. Многие успешные заявители неохотно делятся своим опытом с другими, потому что не хотят помогать возможным будущим конкурентам.

РЕКОМЕНДАЦИЯ:

√ Добавить в заявку на получение грантов на «самообеспечение» вопрос к партнерской организации о том, почему, по их мнению, заявитель должен получить грант. Они могут подать интересные идеи.

√ Необходимо лучше разъяснять местному населению разницу между грантами на «самообеспечение» и бизнес-планами. Возможно, следует поручить эту задачу членам Комитета ППТЭД.

Направление «Самообеспечение»

В 2013 году было получено 77 заявок на получение грантов на «самообеспечение», одобрено к финансированию 17 заявок. Это значит, что каждый год приносит разочарование для большинства заявителей. Многие подают заявки ежегодно и, хотя каждый год они получают отказ, все равно продолжают подавать заявки, объясняя это тем, что «это как лотерея! В конце концов выпадет твой номер!» Такое отношение широко распространено, поскольку многим неясны критерии принятия той или иной заявки (один из кандидатов 2012 года объяснил свой успех тем, что в рамках «Плана содействия» ему была предоставлена компенсация за неудачу прошлого года, когда в рамках программы ПСО ему было «несправедливо» отказано в предоставлении снегохода «Буран»). Однако в целом люди отмечали, что в ходе реализации второго Плана предыдущие проблемы, связанные с обвинениями в захвате программы «самообеспечение» несколькими семьями в пгт. Ноглики, уже потеряли свою актуальность; наблюдается улучшение в распределении средств между районами и семьями, при этом гранты теперь присуждаются также новым и более молодым заявителям.

Большинство людей просто подают заявки на снегоходы, лодки или моторы к ним, потому что гранты на самообеспечение преимущественно ограничены поддержкой деятельности, направленной на получение средств для традиционной хозяйственной деятельности и улучшении социальных условий их жизни и т.п., например, рыболовства и собирательства. По сообщениям многих получателей, гранты на «самообеспечение» позволили им жить намного лучше, дав возможность лучше обеспечить свои семьи. Одна из учредителей партнерской организации рассказала, что, когда она помогла одной семье получить снегоход «Буря» по программе «самообеспечение», ее критиковали за «помощь алкоголику». Но, по ее словам, с появлением снегохода его жизнь изменилась: он перестал пить и стал помогать соседям, снабжая их рыбой, пойманной во время зимней рыбной ловли с использованием снегохода. Однако не все настроены так положительно. Другой наблюдатель «Плана содействия» рассказывал, как один человек получил снегоход, несмотря на то что был известен как алкоголик, и снегоход пропал зря. Поступали также сообщения о других проблемах:

- задержки в поставках по вине поставщиков: люди подают заявку в марте, но не дожидаются ни лодок, ни моторов к ним до конца сезона;
- обилие документов: необходимы налоговые отчеты, медицинские справки (для водительских прав) или банковские счета, что беспокоит тех, кто вряд ли может «выиграть в лотерею»; некоторые задаются вопросом, почему нельзя требовать документы только с тех людей, которые прошли отбор;
- похожие заявки: члены экспертной группы и Комитета ППТЭД сообщили, что многие документы практически идентичны, что затрудняет процесс их обработки, и выбор «победителей» становится более произвольным;
- требование о совместном финансировании: для людей с низким уровнем дохода — это непреодолимый барьер.

Бизнес-планирование

По сравнению с первым «Планом содействия» бизнес-планы заняли более важную позицию в рамках ППТЭД второго Плана. Отчасти это связано с повышенной активностью, вызванной результатами реализации успешных бизнес-планов в рамках первого Плана: одни узнали от успешных заявителей о том, как нужно подавать заявку и как вести дело, в то время как другие занялись предпринимательской деятельностью, используя связи, полученные в первом цикле. Экспертная группа также считает, что качество заявок за прошедшие годы повысилось, — и это хороший знак создания потенциала в этой области.

Бизнес-планы, возможно, являются одной из самых успешных программ Плана. В некоторых случаях эта программа помогла значительно улучшить и модернизировать материальную базу родовых хозяйств и родовых общин. Одна из трудностей в реализации этой программы была связана с тем фактом, что объем финансовой поддержки каждого бизнес-плана достаточно велик по сравнению с общим бюджетом программы. Каждый год в рамках Плана может быть оказана поддержка небольшому числу родовых хозяйств и родовых общин. Однако кажется нецелесообразным повышать число бизнес-планов, которые получают поддержку каждый год, просто за счет снижения сумм, предоставляемых на реализацию каждого бизнес-плана. Это приведет к общему снижению значимости такой помощи для предприятий.

В то же время представители коренного населения заявили, что средства, выделяемые на поддержку бизнес-планов в рамках ППТЭД, недостаточны для значительного улучшения материальной базы родовых хозяйств и родовых общин. Например, в 2012 году объем финансовой поддержки заявителей в рамках подкомпонента «бизнес-планирование» ППТЭД составлял от 236 500 до 801 600 руб. на одного заявителя⁸, при этом было поддержано только 5 проектов. В первой половине 2013 года поддержку получили четыре бизнес-проекта; объем финансовой помощи составил от 170 008 до 632 715 руб. Из-за ограниченности средств, предоставляемых в рамках сегмента «бизнес-планирование» ППТЭД, некоторые заявители указали на то, что они одновременно подавали заявку с целью получения грантов на «самообеспечение», в качестве дополнения к заявкам на поддержку бизнес-проектов.⁹ Нет ничего необычного в том, что заявитель грантов на самообеспечение подает заявку через партнерскую организацию (родовые хозяйства и родовые общины), членом которой он может являться. Этот факт позволяет предположить, что как минимум в некоторых случаях заявители грантов на «самообеспечение» имеют своей целью не столько поддержку отдельных лиц, сколько являются дополнительным средством для приобретения оборудования, которое используется родовыми хозяйствами и родовыми общинами для реализации их бизнес-проектов.

Программа предоставления микрозаймов

Положительным вкладом этой программы, по мнению представителей КМНС Сахалинской области, является то, что она знакомит коренное население с финансовыми институтами и методами ведения бизнеса и предоставляет им очень привлекательную альтернативу для финансирования коммерческой деятельности. В целом условия кредитования кажутся очень привлекательными. В настоящий момент на Сахалине отсутствуют конкурентоспособные кредитные продукты, направленные на поддержку экономической деятельности коренных малочисленных народов. Благодаря трехпроцентной ставке кредитования и минимальным требованиям при предоставлении кредита, эта программа как раз является таким продуктом.

Программа предоставления микрозаймов осуществляется под руководством Международного фонда развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ «Батани» (ФБ), который находится в Москве и был создан по инициативе Всероссийской организации коренных народов — Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (АКМНСС и ДВ РФ). Сам факт того, что фонд находится не на Сахалине, вызвал некоторую критику тех, кто считал излишним привлекать удаленную организацию для решения сахалинских проблем. За первые два года работы фонда было подано 16 заявок на предоставление займов и выдано 8 займов. По состоянию на лето 2013 года три займа были выплачены досрочно. Два займа были просрочены: один заемщик договаривается об отсрочке, а другой просто не возвращает деньги, отказываясь даже говорить с представителями Фонда «Батани» и представителями Комитета ППТЭД.

⁸ Российские рубли.

⁹ Респонденты утверждали, что на реализацию бизнес-планов выделяется слишком мало средств, несмотря на то, что мало кто подает заявку на максимальную сумму в размере 1 млн рублей. Некоторые объясняли это кажущееся противоречие тем, что сомневались в возможности удовлетворения заявки на такую крупную сумму.

Невыплата этого займа стала резонансным событием, связанным с данной программой, и вызвала на заседании Правления в июне 2013 года горячие споры о том, какие меры следует предпринять в этом отношении. Компания «Сахалин Энерджи» отметила, что неплательщики крадут деньги не у Компании, а у самих коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, ведь программа предоставления микрозаймов рассматривается как возможный источник для создания независимого фонда развития коренного населения. Все партнеры согласны с тем, что доверие было серьезно подорвано, но не могут прийти к общему мнению относительно того, какие действия предпринять, кроме исключения неплательщика из всех программ «Плана содействия». Предлагаются дополнительные санкции, включая сообщение о нарушителе в Бюро кредитных историй или вызов его в суд.

Как и в случае с некоторыми другими программами, КМНС указали на некоторые проблемы:

- заявители плохо знают критерии программы и отказа в предоставлении займов;
- некоторые жаловались на то, что формы заявок в Фонд «Батани» слишком сложные и подробные и что легче получить кредит в коммерческом банке;
- некоторые люди считают, что займы выдаются несправедливо и что директор Фонда «Батани» в ходе процесса кредитования не был беспристрастным. Однако директор Фонда «Батани» не участвует официально в процессе рассмотрения заявки на предоставление займа, и Фонд «Батани» имеет только одного представителя в органе, принимающем решения (экспертной группе), в то время как у каждого партнера «Плана содействия» по два голоса, а в органе также представлен председатель ППТЭД. При этом предоставление займа утверждается большинством голосов.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

√ Правление, Исполнительный комитет и Комитет ППТЭД должны совместно с Фондом «Батани» разработать санкции и меры защиты на случай невыплаты займов.

√ Процесс принятия решений ФБ должен быть более прозрачным и контролироваться Исполнительным комитетом и Правлением в качестве высших инстанций, как и другие решения по предоставлению грантов в рамках Плана.

√ Фонду «Батани» следует подробно объяснять заявителям, которым было отказано в предоставлении займов, причины отказа, чтобы помочь им в будущем бизнес-планировании.

V. Руководство

A. Трехстороннее соглашение

Трехстороннее соглашение, которым учреждается второй «План содействия», является уставом данного Плана. Соглашение, подписанное в Москве в декабре 2010 года руководством правительства Сахалинской области (ПСО), Региональным советом уполномоченных представителей КМНС Сахалинской области (РСУП) и «Сахалин Энерджи», объединило трех партнеров с целью создания задающего общую тенденцию плана социального развития. На настоящий момент партнерство существует более 7 лет: начало было положено разработкой первого «Плана содействия», при этом высшее руководство во главе всех трех партнеров сменилось три раза. Несмотря на это, каждый партнер исполнял свои основные обязательства, и реализация Плана происходила успешно.

Однако в последние год-два некоторые участники, в первую очередь (но не только) ПСО и РСУП, выражают неудовлетворенность ролью «Сахалин Энерджи», а именно двумя аспектами: i) кажущимся уменьшением объема поддержки, оказываемой «Сахалин Энерджи» по «Плану содействия» и коренным народам, в целом; ii) доминирующей, по их мнению, ролью «Сахалин Энерджи» в деятельности Совета ФСР и Комитета ППТЭД. Отношения между РСУП и правительством Сахалинской области при реализации Плана, по всей вероятности, являются очень конструктивными, так как по этому конкретному вопросу ни от одной из сторон жалоб не поступало.

Возможно, причиной того кажущегося уменьшения содействия со стороны Компании является та же совокупность обстоятельств, которая рассматривалась ранее (см. раздел II.E выше). Почти все приведенные примеры свидетельствуют либо об уменьшении объема содействия в части оплаты транспортных расходов на мероприятия, не связанные с «Планом содействия» — как в период презентации публикации русско-уйльтинского словаря, которое состоялось в Москве в апреле 2013 года, так и в рамках посещения специальных сборов РСУП в Южно-Сахалинске¹⁰ В целом, ГПО находит, что, несмотря на снижение уровня финансирования определенных мероприятий, не связанных с «Планом содействия» (например, в связи с изменением политики деловых поездок Компании, в соответствии с которой сейчас запрещается следование лиц, не являющихся сотрудниками Компании в специальном вагоне «Сахалин Энерджи»), целью предпринимаемых мер не является ущемление прав КМНС или уменьшение объема Плана, и Компания предприняла попытки компенсировать эти изменения (например, Компания продолжает финансировать железнодорожные поездки, только не в вагоне, арендуемом Компанией для проезда сотрудников компании на производственные объекты).

Компания «Сахалин Энерджи» продолжила оказывать содействие в реализации самого Плана и даже при проведении дополнительных мероприятий или программ в его рамках (в том числе поддержку при подготовке непосредственно русско-уйльтинского словаря).

¹⁰ В частности, в качестве одного из примеров, указывающих на уменьшение объема содействия малочисленным коренным народам, приводился факт непредоставления их делегатам, направляющимся на встречи по решению вопросов управления «Планом содействия», возможности проезда в специальном вагоне «Сахалин Энерджи». Однако группа промежуточной оценки (ГПО) также пользовалась аналогичным классом транспортного обслуживания, и другие представители компании подтвердили.

Что касается предположения о непропорционально большом влиянии «Сахалин Энерджи» на заседаниях комитета, то это отдельные мнения нескольких заинтересованных лиц, с которыми консультировались специалисты ГПО. Большинство представителей коренных народов считают, что участники трехстороннего взаимодействия имеют равные права и полномочия. Некоторые представители Регионального совета и ПСО, наряду с некоторыми членами органов управления ППТЭД и ФСР, выразили мнение, что в сотрудничестве между тремя сторонами возникают определенные сложности. Эти опрошенные были недовольны предположительным неравенством сторон. В некоторых случаях утверждалось, что представители «Сахалин Энерджи» активно влияют на решения, принимаемые Комитетом ППТЭД и Советом ФСР. В качестве примера приводился тот факт, что представители Компании настаивают на отказе в принятии заявок с просьбами о повышении уровня оплаты труда (см. рассмотрение этого вопроса выше, в разделе IV.B).

В поддержку утверждений о чрезмерном влиянии со стороны Компании было заявлено, что все представители Компании в органах управления (Правлении и Исполнительном комитете) посещают все заседания Комитета ППТЭД и Совета ФСР и оказывают влияние на принятие решений. Однако представители ГПО сочли эту претензию, по меньшей мере, преувеличенной, так как некоторые сотрудники Компании, представленные в этих органах, редко или никогда не посещают такие заседания Совета или Комитета. От тех, кто критикует Компанию, поступило предложение дать КМНС возможность принятия свободных и независимых решений для обеспечения самодостаточности коренных народов в процессе управления программами Плана. Даже если изначально некоторые самостоятельные решения представителей коренных народов не будут полностью эффективными, следует провести обучение для КМНС с разумным уровнем затрат для обеспечения принятия ими независимых и продуманных решений. [По сути, включение всех представителей КМНС в эти два органа управления и было ключевой идеей в основе разработки второго Плана].

Большинство остальных представителей коренных народов, в частности члены органов управления ППТЭД и ФСР, выразили уверенность в том, что участники трехстороннего взаимодействия имеют равные права и полномочия. Они считают, что представители «Сахалин Энерджи» (и других партнеров), как правило, присутствуют на встречах органов управления и активно участвуют в обсуждениях, но это происходит с согласия представителей КМНС и ни в коей мере не ограничивает их потенциал принятия решений. Возможно, ощущение постоянного присутствия «Сахалин Энерджи» на встречах отчасти обусловлено существующим недопониманием, а именно: координатор Плана рассматривается как сотрудник или представитель компании «Сахалин Энерджи», в то время Координатор был назначен всеми тремя партнерами и работает в интересах «Плана содействия», а не Компании. Однако, учитывая тот факт, что рабочее место координатора находится в офисе «Сахалин Энерджи» с использованием корпоративного адреса компании, это заблуждение вполне понятно.

По словам представителей «Сахалин Энерджи», принцип полного равноправия сторон трехстороннего соглашения соблюдается. Однако было отмечено, что в связи с состоявшимся недавно назначением новых членов органов управления некоторые из этих представителей КМНС не имеют достаточного опыта и необходимых знаний. По этой причине новые члены органов управления

обращаются к координатору или представителям Компании за советом и рекомендацией, в особенности в том, что касается процедурных вопросов, и представители «Сахалин Энерджи» сами сообщают, что они «отмечают нарушения правил». Более того, представители Компании указывают на то, что в соответствии с руководящими принципами второго «Плана содействия» все члены Исполнительного комитета и Правления имеют право посещать все заседания Комитета или Совета. С учетом того, что заседания проводятся на территории «Сахалин Энерджи» или в непосредственной близости от помещений Компании (по большей части заседания проводятся в офисах РСУП), а также то, что некоторое количество сотрудников Компании практически полностью или частично заняты внедрением «Плана содействия» (ситуация с другими партнерами иная), неудивительно, что представители Компании осуществляют свои права чаще, чем другие.

Другая проблема, возникшая в контексте Трехстороннего соглашения, касается просьбы ПСО и РСУП о проведении трехсторонних совещаний сторон. В разделе 4.5.5 Плана утверждается, что «Ежегодно или при необходимости чаще руководство высшего звена РСУП, ПСО и «Сахалин Энерджи» будет проводить анализ хода выполнения второго «Плана содействия». Такие совещания проводились регулярно, и последнее состоялось летом 2013 года. Несмотря на отсутствие соответствующего положения в Плане, стоит предположить, что, если большинство партнеров просят провести трехстороннее совещание в период между годовыми, оно должно быть незамедлительно запланировано.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

√ Исполнительный комитет должен предпринять шаги, чтобы координатор Плана четко донесла до сведения всех заинтересованных лиц, что она работает в интересах всех трех партнеров, и таким образом исправить неправильное представление о ней исключительно как о представителе Компании в процессе реализации «Плана содействия».

√ Проведение обучения членов секретариата органов управления для повышения их компетенции по таким вопросам, как порядок проведения заседаний органов управления, организации протоколов и аналогичных вопросов. Более высокий уровень обучения секретарей органов управления ППТЭД и ФСР, возможно, уменьшит подготовительную работу координатора по подготовке заседаний. Эта рекомендация не должна истолковываться как ущемление в какой-либо мере права представителей каждого партнера, присутствующих на таких встречах.

√ Для поддержания духа партнерства в рамках «Плана содействия» координатор и другие сотрудники, занятые в реализации «Плана содействия», должны позаботиться о размещении более подробного текста на страницах с благодарностями, который бы не ограничивался фразой

«Финансовая поддержка «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» в рамках «Плана содействия» (как в случае с некоторой продукцией, выпускаемой в рамках «Плана содействия» и предоставленной ГПО). Следует добавлять пояснение о трехстороннем механизме реализации Плана и размещать изображения логотипов всех трех партнеров (как это обычно происходит), в случае, если позволяет формат издания.

В. Вопросы управления Комитетом и Советом

Интересно, что как в Совете ФСР, так и в Комитете ППТЭД наблюдается разделение по половому признаку: все семь членов Совета ФСР — женщины, а пять из семи членов Комитет ППТЭД — мужчины. В новый состав органов управления также вошли хорошо зарекомендовавшие себя ранее еще в период реализации первого Плана представители из более отдаленных районов. — например, Совет ФСР возглавляет представитель из Тымовского района, а секретарем Комитета ППТЭД является представитель из Смирныховского района.

Опрошенные представители КМНС выразили свое одобрение по поводу действующего в рамках второго «Плана содействия» требования о принятии исключительно представителей КМНС в Совет ФСР и Комитет ППТЭД. Благодаря этому коренные народы, как они говорят, «чувствуют ответственность за внедрение «Плана содействия» и получают опыт вынесения ответственных решений. Органы управления с представительством из каждого района проживания коренных народов являются структурой, которая, по словам заявителей, «позволяет максимально воспользоваться советами и поддержкой наших представителей» в Комитете ППТЭД и Совете ФСР. Однако в связи с тем, что у членов органов управления из различных районов разный опыт участия в «Плане содействия», полномочия каждого члена и потенциал влияния на решения органов управления существенно варьируется. Возможно, это одна из причин жалоб со стороны некоторых участников на отсутствие у заявителей из разных районов равных шансов на получение поддержки.

Таким образом, это изменение в структуре органов управления ППТЭД и ФСР, которое существенно способствует развитию способности КМНС независимо принимать консенсусные решения в таких потенциально спорных вопросах как распределение активов между программами в рамках Плана и поддержке определенных проектов, вероятно, способствует развитию потенциала самоуправления среди КМНС. Члены органов управления ППТЭД и ФСР отметили, что, являясь представителями определенных районов, они чувствуют ответственность за поддержку заявок и бизнес-проектов, подаваемых заявителями из их соответствующих районов. При этом они подчеркивали важность принятия консенсусных решений и, таким образом, разработали некоторые неофициальные процедуры для учета интересов различных районов (в частности, с целью оказания содействия количеству участников пропорционально численности КМНС в районах).

Одним из ключевых аспектов активно обсуждаемой роли выбранных представителей района является оценка местным населением эффективности

защиты представителями не только предложений, выдвигаемых родными районами, но и эффективность обмена информацией до срока подачи заявок и после принятия решений Комитетом/Советом, как требуется в соответствии с протоколами Комитета/Совета. Некоторых представителей похвалили за выполнение обеих задач, в то время как других критиковали за озабоченность только собственными интересами и интересами родственных племен. Некоторые из отвергнутых заявителей также жаловались на то, что они назвали несправедливостью со стороны органов управления, которые позволили некоторым заявителям изменить заявку в последний момент, в то время как другие были лишены такой привилегии.

Целесообразно РСУП разработать программу/проект для проведения обучения и семинаров для членов органов управления Плана по бизнес-планированию, российскому налоговому законодательству, законодательству о правах коренных народов и другим аспектам.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

√ Обучение для членов Комитета и Совета по бизнес-планированию, российскому налоговому законодательству и правам коренных народов должно быть предложено и разработано РСУП, а также рассмотрено Советом ФСР как подкомпонент «развитие потенциала КМНС».

√ Секретарям Совета и Комитета необходимо предложить пройти базовое обучение для развития навыков секретарского дела.

√ Как Совет ФСР, так и Комитет ППТЭД должны разработать процедуры, мотивирующие/требующие от представителей надлежащего исполнения обязанностей по поддержанию контактов с населением их районов. Один из вариантов — исключить возможность их переизбрания в случае отсутствия такого продуктивного общения.

С. Исполнительный комитет

Исполнительный комитет продолжил эффективно работать на этапе реализации Второго «Плана содействия», благодаря чему была обеспечена самостоятельная работа Комитета ППТЭД и Совета ФСР, а также осуществлять надзор за рассмотрением ряда жалоб.

Д. Координатор Плана

Координатор Плана во многих аспектах является самым публичным лицом в рамках «Плана содействия». В ходе реализации второго «Плана содействия»

(еще больше, чем при реализации первого Плана) координатор стал играть роль инстанции, к которой обращаются с заявками и вопросами, сохраняя при этом свою функцию «секретаря по всем вопросам» для руководящего органа, даже при наличии секретарей по решению определенных вопросов. Безусловно, это приводит к излишней нагрузке, вследствие чего координатор уже не может выполнять все задачи со свойственной ей основательностью, особенно в условиях увеличения количества заявок на участие во всех грантах. Учитывая тесную связь координатора с Компанией, даже несмотря на то что она действует в интересах всех партнеров, оптимальным решением со стороны членов Комитета (после того как новые члены Комитета пройдут необходимое обучение) было бы освободить ее от нагрузки, подразумевающей выполнение их работы, что позволило бы ей эффективнее выполнять их задания, и «Компания» стала бы в меньшей степени восприниматься как принимающая все решения инстанция.

Е. Конфликты интересов

По сравнению с первым «Планом содействия», в рамках второго «Плана содействия» возникает гораздо меньше проблем, связанных с конфликтом интересов. Процедуры голосования прописаны в протоколах Комитета и Совета, которые также направлены на ограничение влияния вследствие таких конфликтов. По мнению респондентов, полное устранение влияния семейных уз на распределение финансовой и материальной помощи заявителям представляется нереалистичной задачей. Однако, в целом, респонденты положительно оценивают меры, направленные на преодоление конфликта интересов (ограничение участия членов органов управления в обсуждении и голосовании по проектам, которые были представлены их близкими родственниками).

В качестве меры, позволяющей повысить объективность рассмотрения заявок, возможно, стоит разработать четкие критерии предоставления различных форм содействия и ограничить количество обращений за поддержкой для различных категорий заявителей. Например, одной из таких мер может стать ограничение общего количества заявок, которое может подать одно и то же юридическое лицо на все программы в рамках Плана в период его действия. Можно установить аналогичный порядок по программе самообеспечения, наряду с отдельными процедурами, применяемыми в случае экстренной материальной и финансовой помощи нуждающимся. Возможно, такие ограничения не должны распространяться на бизнес-планы и займы с учетом небольшого количества правомочных организаций и фирм, которые могут успешно разрабатывать реальные бизнес-планы и имеют положительную кредитную историю.

Ф. Раскрытие информации

По сравнению с периодом реализации первого Плана на этапе реализации Второго очень сильно повысился общий уровень осведомленности о «Плане содействия», а также эффективность каналов раскрытия информации.

Регулярно проводятся заседания, рассылаются отчеты о ходе реализации «Плана содействия», публикуется информация на информационных стендах, и издаются информационные бюллетени. Также заявители активно пользуются специальным веб-сайтом, на котором те, у кого есть доступ в сеть Интернет, могут узнать о программах и получить помощь при составлении заявок. Респонденты также отметили, что их вдохновляет информация о заявках, которые были поданы ранее и оказались успешными.

И все же многие остались недовольны всеми аспектами раскрытия информации о Планах и запросили более подробную информацию по определенным аспектам реализации Плана:

примеры полностью заполненных заявок на участие в различных программах в рамках Плана, например, бизнес-планов и образцов заявок на участие в программах ФСР. Такие пакеты с образцами заявок могут использоваться заявителями в качестве руководства при условии указания бюджета проекта и приложения сметы с разбивкой по статьям, размещения образцов вспомогательной документации и т.д. Некоторые из заявителей, заявки которых были отклонены ранее, утверждали, что если бы они ознакомились с такими образцами пакетов заявок заранее, то смогли бы лучше подготовить свое предложение. Некоторые заявители предложили опубликовать успешные заявки, по которым была предоставлена помощь в прошлые годы.

Заявители, чьи заявки были отклонены, хотели бы узнать конкретные причины отказа в форме подробных комментариев. Некоторые респонденты отмечали, что единственной объявленной им причиной отклонения их заявки было то, что количество заявок выходило за рамки финансовых возможностей в рамках Плана в текущем году. По словам некоторых заявителей, такое утверждение не объясняет отклонение определенной заявки и утверждение другой, на первый взгляд, аналогичной.

Некоторые респонденты утверждали, что не имели возможности ознакомиться с отчетами по реализации ранее одобренных заявок. Неплохо было бы узнать о возможности заручиться согласием на раскрытие такой информации успешных заявителей в рамках Плана.

Некоторые признали, что им сложно понять требования к подаче заявки на программы ФСР и ППТЭД. Было предложено провести семинары для желающих подать заявку в рамках «Плана содействия» на тему того, как подготовить заявки на гранты. После проведения таких семинаров важно будет организовать консультации для участников семинара со стороны компетентных представителей «Плана содействия» по вопросу правильного оформления документации по определенному проекту.

Также заявители утверждали, что не могут разобраться, какие документы, в том числе отчеты об успешных заявках, могут быть предоставлены и как их получить. Партнеры по «Плану содействия» и члены органов управления также отмечали, что часто получают документы на рассмотрение или уведомления о собрании в последний момент. Это, на их взгляд, снижает коллегиальность при реализации Плана.

РЕКОМЕНДАЦИЯ:

√ При обсуждении вопросов с представителями Совета и Комитета члены ИК должны вынести решение относительно надлежащего порядка раскрытия информации каждым органом со следующими целями: i) помочь заявителям подготовить их предложения; ii) отчитаться о предоставленных грантах.

√ Также члены ИК должны дать указания координатору плана подготовить список всех общедоступных документов, чтобы предоставить КМНС доступ к информации о реализации Плана.

Г. Внутренний мониторинг

Внутренний мониторинг проводился ежегодно представителями трех партнеров, которые выезжали в охваченные Планом районы. Они посещали получателей грантов, осматривали приобретенное оборудование и обсуждали проблемы, возникшие в ходе реализации проектов. В случае обнаружения каких-либо нарушений у положений Плана участники проектов получали предупреждение. Компания «Сахалин Энерджи» оплачивала участие в этих выездных мероприятиях координатора, представителей ППТЭД/ФСР, РСУП и, безусловно, представителей Компании. ПСО компенсировало затраты на переезды и сопутствующие расходы своих наблюдателей. В ноябре 2012 года группа внутреннего мониторинга посетила 11 населенных пунктов и провела 53 встречи. Все партнеры выразили свое удовлетворение этим процессом.

Н. Жалобы

Каждый год в ходе реализации второго «Плана содействия» поступало несколько жалоб, почти все из которых были от заявителей на участие в программах ППТЭД. Объектом данных жалоб выступил процесс, в ходе которого отклонялись заявки на получение гранта. За весь период реализации второго «Плана содействия» была направлена только одна жалоба по поводу работы ФСР (в апреле 2013 года). В ходе реализации второго «Плана содействия» число жалоб существенно снизилось по сравнению с соответствующим высоким показателем при реализации первого Плана, несмотря на увеличение числа соискателей грантов и резкое уменьшение сумм, выделяемых на самую популярную программу для КМНС — направление «самообеспечение», предполагающую выдачу грантов. Некоторые респонденты объясняли такое уменьшение числа жалоб тем, что «люди, которые жаловались раньше, получили гранты на следующий год» и остались довольны; другие утверждали, что считают эту процедуру пустым жестом, так как решения о присуждении гранта ни разу не пересматривались в пользу подателя жалобы. Третьи придерживались мнения, что «наиболее жадные» либо получили гранты, либо сдались.

По словам представителей ГПО, механизм рассмотрения жалоб, возможно, «работает» не столько как метод рассмотрения определенной жалобы (здесь

он, в основном, служит для того, чтобы люди могли выразить свой гнев или досаду), сколько как средство привлечения внимания к сомнительным практикам присуждения грантов. Таким образом, благодаря процедуре рассмотрения жалоб, способствующей поддержанию внимания к вопросам о том, кто что получал, на каком основании и как часто, в долгосрочной перспективе удалось научиться избегать ошибок, совершенных ранее в ходе реализации Плана. В качестве другого фактора можно выделить, наконец, сформировавшуюся у людей привычку соревноваться за получение грантов. В то время как в ходе реализации первого «Плана содействия» периодически поступали жалобы на возникновение конфликтов из-за того, что План «навязывал конкуренцию» в борьбе за гранты, к моменту внедрения второго Плана такие жалобы почти прекратились. Теперь основное внимание уделяется отладке процесса проведения конкурсов.

I. Согласие

Представители КМНС выразили мнение, что реализация Плана осуществляется в соответствии с установленными целями. Эти цели, изложенные в Заявлении о согласии КМНС в рамках второго «Плана содействия» включают: повышение качества жизни коренных народов о. Сахалин, содействие в развитии потенциала КМНС, содействие в подготовке коренного населения к независимому управлению Фондом содействия развитию КМНС в будущем, предотвращение или снижение любого потенциального отрицательного воздействия от эксплуатации объектов нефтегазовой инфраструктуры, относящейся к проекту «Сахалин-2» на КМНС.

В целом, по мнению сообщества КМНС, эти вопросы по-прежнему успешно решаются в рамках Плана. Опираясь на утверждения представителей коренного населения, их согласие на реализацию Плана остается актуальным, так как он по-прежнему направлен на достижение заявленных целей. Один из членов Совета ФСР выразил это следующим образом: «Согласие от КМНС на дальнейшую реализацию Плана, определенно, было получено; лишь очень немногих это не устраивает. Для обычных людей это шанс получить образование и медицинские льготы или помощь по направлению «самообеспечение». Для организаций это шанс улучшить структуру активов (через ППТЭД или через ФСР), при этом «План содействия» также помогает коренным народам Севера сохранить свое культурное наследие».

VI. Планирование

А. Мероприятия

Мероприятия, описанные в Приложении 2, представляют собой предложения ГПО, которые обеспечат более точное соответствие задачам Плана и повысят его эффективность в течение последних двух лет реализации второго «Плана содействия». Мероприятия рекомендованы всем нижеперечисленным управляющим органам или партнерам Плана:

- Правление;
- Исполнительный комитет;
- Комитет ППТЭД;
- Совет ФСР;
- РСУП;
- ПСО;
- «Сахалин Энерджи».

В. Внешний мониторинг и оценка в будущем

Внешний мониторинг и оценка в остальные годы реализации второго «Плана содействия» включает посещение независимым наблюдателем разных районов и составление отчетности в 2014 году, а также выполнение оценки завершения Плана в 2015 году той же группой, которая выполнила эту промежуточную оценку.

РЕКОМЕНДАЦИЯ:

√ Для организации достаточного количества консультаций между всеми тремя сторонами как по вопросу визитов НН в 2014 году, так и по вопросу оценки завершения Плана в 2015 году, члены ИК должны рекомендовать координатору Плана подготовиться к этим мероприятиям за несколько месяцев до их проведения следующим образом: i) попросить трех партнеров официально рекомендовать физическим лицам, организациям и (или) проектным группам пройти интервью во время оценки; ii) получив предложения трех партнеров, составить график и предоставить его на рассмотрение партнерам.

√ К ноябрю 2014 года партнеры «Плана содействия» («Сахалин Энерджи», ПСО, РСУП) должны согласовать кандидатуры членов от КМНС и социолога, которые войдут в состав группы оценки завершения Плана.

С. «План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» (Третий «План содействия»)

Компания «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд» взяла на себя обязательство осуществлять мероприятия по развитию КМНС в период действия проекта «Сахалин-2». Итоги текущего второго «Плана содействия» будут подведены в конце 2015 года. В течение завершающего года реализации второго Плана предполагается приступить к первым серьезным шагам в рамках планирования реализации третьего «Плана содействия» (2016–2020 гг.). В идеале итоги («полученный практический опыт») второго Плана должны использоваться при планировании разработки третьего.

РЕКОМЕНДАЦИИ:

√ К подготовке третьего «Плана содействия» предполагается приступить в конце 2014 года, в частности с целью обеспечения финансирования в рамках Плана со стороны «Сахалин Энерджи» (и других организаций?).

√ До конца 2014 года трехсторонняя рабочая группа должна определить потребности третьего «Плана содействия», а также разработать график подготовки Плана в 2015 году.

Приложение 1. Выводы по результатам статистического исследования

В ходе социологического исследования удалось сделать вывод о том, что коренные малочисленные народы Сахалинской области, в основном, знают или слышали о «Плане содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» и в курсе определенных действий, предпринимаемых в рамках реализации Плана. При этом на оценку Плана со стороны населения влияет информация о прочих программах помощи КМНС, реализуемых в Сахалинской области, из-за чего людям непросто выявить определенные события в рамках «Плана содействия». Население, которому известно о «Плане содействия», как правило, положительно отзывается о его реализации.

«План содействия» зачастую рассматривают как программу материальной помощи КМНС. Лучше всего население может оценить вклад «Плана содействия» в улучшение качества жизни КМНС, получая выгоды от реализации проекта «Сахалин-2». Если население признает роль «Плана содействия» в развитии навыков и опыта представителей КМНС, необходимых для внедрения социальных, экономических и культурных проектов, затрагивающих интересы КМНС в целом, а также отдельных семей и представителей коренных народов.

В настоящее время общество не воспринимает «План содействия» как средство для предотвращения или смягчения фактических или потенциальных негативных последствий, связанных с реализацией проекта «Сахалин-2». Результаты исследования очевидно доказывают, что во время реализации второго «Плана содействия» КМНС не приобрели никакого практического опыта защиты собственных интересов от отрицательного воздействия, используя инструменты, предложенные в Плане (что, помимо прочего, можно объяснить отсутствием крупномасштабного отрицательного воздействия проекта «Сахалин-2» на территорию поселений КМНС в этот период).

По результатам исследования были получены данные, характеризующие участие коренных малочисленных народов Сахалинской области в проектах, реализуемых в рамках «Плана содействия» и управления его осуществлением. Общественное мнение склоняется к мысли о том, что выгоднее всего «План содействия» может стать для ассоциаций и организаций коренных малочисленных народов, а также для тех отдельных представителей КМНС, которые в той или иной степени участвуют в традиционной экономической и культурной деятельности. По результатам исследования эти группы КМНС принимают более активное участие в реализации «Плана содействия», в том числе в управлении его осуществлением. В будущем возможно более активное участие в реализации Плана таких групп КМНС, как молодежь и лица трудоспособного возраста, не занятые традиционной экономической деятельностью.

По сравнению с другими группами коренных народов представители коренных народов, которые активно участвуют в программах в рамках «Плана содействия», относятся к различным объединениям и предприятиям КМНС. Есть причины полагать, что одним из факторов участия населения в работе организаций КМНС является возможность получения грантов и материальной помощи в рамках «Плана содействия» и программ, в которых задействованы

объединения коренных малочисленных народов и юридические лица, участниками которых являются представители КМНС. Благодаря этому можно рассматривать влияние на общественную жизнь КМНС в качестве одной из фактически реализованных функций «Плана содействия».

«План содействия» положительно влияет на развитие потенциала КМНС в таких аспектах, как приобретение навыков и знаний, необходимых для участия в деятельности в рамках Плана, развитии традиционной экономической и культурной деятельности коренных малочисленных народов, управлении программами в рамках Плана. Дальнейшее развитие потенциала КМНС возможно за счет привлечения молодежи и людей среднего возраста, имеющих опыт участия в экономической и общественной деятельности в ходе реализации программ Плана. Одним из источников развития потенциала КМНС может стать поддержка программ представителей КМНС, которые сохраняют свою этническую уникальность и хотят независимо решать важные проблемы своего народа, но при этом жизнь и работа которых не обязательно связана с осуществлением традиционной экономической деятельности.

Отчет подготовлен профессором А. Т. Коньковым, д. социол. н., заведующим кафедрой социологии Сахалинского государственного университета.

Приложение 2. Рекомендации, оформленные как мероприятия для ответственных сторон

Примечания:

- в данных матрицах зафиксированы все рекомендации, применимые к каждому органу, который упоминается в настоящем Отчете о промежуточной оценке;
- рекомендации для координатора Плана передаются для вынесения решения и контроля его исполнения Исполнительному комитету;
- рекомендации для Фонда «Батани» передаются для вынесения решения и контроля его исполнения Комитету ППТЭД;
- каждая сторона отвечает за соблюдение требований своей матрицы действий и за назначение прочих ответственных сторон;
- чтобы удостовериться в полноте изложения рекомендаций, необходимо проверить их по основному тексту Отчета.

Матрица действий Правления (по состоянию на [дата] 2013 года)

Рекомендации	Ответные действия	Статус
√ Правление, Исполнительный комитет и Комитет ППТЭД должны совместно с Фондом «Батани» разработать санкции и меры защиты на случай невыплаты займов.		
√ Процесс принятия решений ФБ должен быть более прозрачным и контролироваться Исполнительным комитетом и Правлением в качестве высших инстанций, как и другие решения по предоставлению грантов в рамках Плана.		
√ К подготовке третьего «Плана содействия» предполагается приступить в конце 2014 года, в частности с целью обеспечения финансирования в рамках Плана со стороны «Сахалин Энерджи» (и других организаций?).		
√ До конца 2014 года трехсторонняя рабочая группа должна определить потребности третьего «Плана содействия», а также разработать график подготовки Плана в 2015 году.		

Матрица действий Исполнительного комитета (по состоянию на [дата] 2013 года)

Рекомендации	Ответные действия	Статус
√ Координатор Плана должен продолжать обеспечивать предоставление актуальной информации по Плану сотрудникам администраций муниципальных районов, ответственным за взаимодействие с коренными народами, а также другим представителям районных администраций, запрашивающим такую информацию. Это включает направление им периодических уведомлений о том, какие лица и организации в их районах стали получателями		

грантов и льгот в рамках «Плана».		
√ Координатору «Плана содействия» следует совместно с ФСР прояснить правила налогообложения, применяемых при покупке товаров и оплате ведущим мастер-классов и семинаров. Следует выработать стратегические пути (возможно, в сотрудничестве с ПСО) для того, чтобы гранты и далее доходили до организаций без уплаты недопустимо высоких налогов и других сборов.		
√ В случае изменения нормативной базы в будущем (или изменения ее толкования или применения) координатор Плана должен прилагать все усилия к тому, чтобы информировать членов ФСР и ППТЭД об изменениях до собрания Совета или Комитета.		
√ Правление, Исполнительный комитет и Комитет ППТЭД должны совместно с Фондом «Батани» разработать санкции и меры защиты на случай невыплаты займов.		
√ Процесс принятия решений ФБ должен быть более прозрачным и контролироваться Исполнительным комитетом и Правлением в качестве высших инстанций, как и другие решения по предоставлению грантов в рамках Плана.		
√ Исполнительный комитет должен предпринять шаги, чтобы координатор Плана четко донесла до сведения всех заинтересованных лиц, что она работает в интересах всех трех партнеров, и таким образом исправить неправильное представление о ней исключительно как о представителе Компании в процессе реализации «Плана содействия».		
√ Для поддержания духа партнерства в рамках «Плана содействия» координатор и другие сотрудники, занятые в реализации «Плана содействия», должны позаботиться о размещении более подробного текста на страницах с благодарностями, который бы не ограничивался фразой «Финансовая поддержка «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.» в рамках «Плана содействия» (как в случае с некоторой продукцией, выпускаемой в рамках «Плана содействия» и предоставленной ГПО). Следует добавлять пояснение о трехстороннем механизме реализации Плана и размещать изображения логотипов всех трех партнеров (как это обычно происходит) в случае, если позволяет формат издания.		
√ При обсуждении вопросов с представителями Совета и Комитета члены ИК должны вынести решение относительно надлежащего порядка раскрытия информации каждым органом со следующими целями: i) помочь заявителям подготовить их предложения; ii) отчитаться о предоставленных грантах.		

√ Также члены ИК должны дать указания координатору плана подготовить список всех общедоступных документов, чтобы предоставить КМНС доступ к информации о реализации Плана.		
√ Для организации достаточного количества консультаций между всеми тремя сторонами как по вопросу визитов НН в 2014 году, так и по вопросу оценки завершения Плана в 2015 году, члены ИК должны рекомендовать координатору Плана подготовиться к этим мероприятиям за несколько месяцев до их проведения следующим образом: i) попросить трех партнеров официально рекомендовать физическим лицам, организациям и (или) проектным группам пройти интервью во время оценки; ii) получив предложения трех партнеров, составить график и предоставить его на рассмотрение партнерам.		

Матрица действий ППТЭД (по состоянию на [дата] 2013 года)

Рекомендации	Ответные действия	Статус
√ Добавить в заявку на получение грантов на «самообеспечение» вопрос к партнерской организации о том, почему, по их мнению, заявитель должен получить грант. Они могут подать интересные идеи.		
√ Необходимо лучше разъяснять местному населению разницу между грантами на самообеспечение и бизнес-планами. Возможно, следует поручить эту задачу членам Комитета ППТЭД.		
√ Правление, Исполнительный комитет и Комитет ППТЭД должны совместно с Фондом «Батани» разработать санкции и меры защиты на случай невыплаты займов.		
√ Фонду «Батани» следует подробно объяснять заявителям, которым было отказано в предоставлении займов, причины отказа, чтобы помочь им в будущем бизнес-планировании.		
√ Проведение обучения членов секретариата органов управления для повышения их компетенции по таким вопросам, как процедура проведения совещаний органов управления, организации протоколов обсуждений и аналогичных вопросов. Более высокий уровень обучения секретарей органов управления ППТЭД и ФСР, возможно, уменьшит потребность во вмешательстве координатора или других лиц в процесс обсуждения вопросов органами управления, особенно процедурных вопросов. Эта рекомендация не должна истолковываться как ущемление в какой-либо мере права представителей каждого партнера,		

присутствующих на таких встречах.		
√ Секретарям Совета и Комитета необходимо предложить пройти базовое обучение для развития навыков секретарского дела.		
√ Как Совет ФСР, так и Комитет ППТЭД должны разработать процедуры, мотивирующие/требующие от представителей надлежащего исполнения обязанностей по поддержанию контактов с населением их районов. Один из вариантов — исключить возможность их переизбрания в случае отсутствия такого продуктивного общения.		
√ При обсуждении вопросов с представителями Совета и Комитета члены ИК должны вынести решение относительно надлежащего порядка раскрытия информации каждым органом со следующими целями: i) помочь заявителям подготовить их предложения; ii) отчитаться о предоставленных грантах.		

Матрица действий ФСР (по состоянию на [дата] 2013 года)

Рекомендации	Ответные действия	Статус
√ Компонент ФСР, направленный на развитие потенциала, должен учитывать способы повышения умения организаций и отдельных лиц из числа коренных народов готовить бюджеты и составлять отчетность. Для этого следует проводить мастер-классы, консультации и прочие аналогичные мероприятия.		
√ Совету ФСР следует рассмотреть возможность повышения оплаты услуг партнеров по реализации программ (или иной механизм) с целью их субсидирования при предоставлении бухгалтерского обслуживания.		
√ Совет ФСР и экспертная группа должны улучшить взаимодействие. ФСР и ИК могли бы рассмотреть возможность приглашения члена экспертной группы к участию в заседаниях, где принимаются решения, чтобы иметь возможность в случае необходимости дать разъяснения по представленным рекомендациям. Аналогичным образом, рекомендации экспертной группы должны излагаться более ясно (более подробно), чтобы быть более полезными для членов Совета ФСР.		
√ Совету ФСР следует рассмотреть вопрос о том, допустимо и справедливо ли внесение корректировок в заявки в день их рассмотрения.		
√ Совету ФСР следует в приоритетном порядке рассмотреть пути надлежащей поддержки Школы молодых лидеров. ГПО установила, что это направление вызывает высокий интерес.		

<p>√ В ответ на неоднократные запросы представителей коренных народов ФСР следует рассмотреть возможность проведения обучения (в рамках подкомпонента «создание потенциала») по составлению бизнес-планов, нормативно-правовым актам, относящимся к созданию новых коммерческих предприятий, а также основам составления бюджетов проектов.</p>		
<p>√ ФСР следует рассмотреть возможность проведения обучения или предоставления поддержки для организаций, которые запрашивают помощь в части подготовки конкурсных заявок в рамках подкомпонента «создания потенциала».</p>		
<p>√ Проведение обучения членов секретариата органов управления для повышения их компетенции по таким вопросам, как процедура проведения совещаний органов управления, организации протоколов обсуждений и аналогичных вопросов. Более высокий уровень обучения секретарей органов управления ППТЭД и ФСР, возможно, уменьшит потребность во вмешательстве координатора или других лиц в процесс обсуждения вопросов органами управления, особенно процедурных вопросов. Эта рекомендация не должна истолковываться как ущемление в какой-либо мере права представителей каждого партнера, присутствующих на таких встречах.</p>		
<p>√ Обучение для членов комитета и совета по бизнес-планированию, российскому налоговому законодательству и правам коренных народов должно быть предложено и разработано РСУП, а также рассмотрено Советом ФСР как подкомпонент «развитие потенциала».</p>		
<p>√ Секретарям Совета и Комитета необходимо предложить пройти базовое обучение для развития навыков секретарского дела.</p>		
<p>√ Как Совет ФСР, так и Комитет ППТЭД должны разработать процедуры, мотивирующие/требующие от представителей надлежащего исполнения обязанностей по поддержанию контактов с населением их районов. Один из вариантов — исключить возможность их переизбрания в случае отсутствия такого продуктивного общения.</p>		
<p>√ При обсуждении вопросов с представителями Совета и Комитета члены ИК должны вынести решение относительно надлежащего порядка раскрытия информации каждым органом со следующими целями: i) помочь заявителям подготовить их предложения; ii) отчитаться о предоставленных грантах.</p>		

Матрица действий РСУП (по состоянию на [дата] 2013 года)

Рекомендации	Ответные действия	Статус
√ К ноябрю 2014 года партнеры «Плана содействия» («Сахалин Энерджи», ПСО, РСУП) должны согласовать кандидатуры членов от КМНС и социологов, которые войдут в состав группы оценки завершения Плана.		
√ К подготовке третьего «Плана содействия» предполагается приступить в конце 2014 года, в частности с целью обеспечения финансирования в рамках Плана со стороны «Сахалин Энерджи» (и других организаций?).		

Матрица действий ПСО (по состоянию на [дата] 2013 года)

Рекомендации	Ответные действия	Статус
√ К ноябрю 2014 года партнеры «Плана содействия» («Сахалин Энерджи», ПСО, РСУП) должны согласовать кандидатуры членов от КМНС и социологов, которые войдут в состав группы оценки завершения Плана.		
√ К подготовке третьего «Плана содействия» предполагается приступить в конце 2014 года, в частности с целью обеспечения финансирования в рамках Плана со стороны «Сахалин Энерджи» (и других организаций?).		

Матрица действий «Сахалин Энерджи» (по состоянию на [дата] 2013 года)

Рекомендации	Ответные действия	Статус
√ К ноябрю 2014 года партнеры «Плана содействия» («Сахалин Энерджи», ПСО, РСУП) должны согласовать кандидатуры членов от КМНС и социологов, которые войдут в состав группы оценки завершения Плана.		
√ К подготовке третьего «Плана содействия» предполагается приступить в конце 2014 года, в частности с целью обеспечения финансирования в рамках Плана со стороны «Сахалин Энерджи» (и других организаций?).		