

С. Тулаева

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОМ ЛЕСНОМ СЕКТОРЕ: КОНФРОНТАЦИЯ ИЛИ СОТРУДНИЧЕСТВО? (НА ПРИМЕРЕ ВНЕДРЕНИЯ СЕРТИФИКАЦИИ FSC В РОССИИ)*

*В работе анализируются возможности и препятствия для внедрения в России сертификации FSC*** как негосударственной системы регулирования в лесной отрасли. Несмотря на то что международная сертификационная система декларирует свою независимость от государственного регулирования, ее институционализация в конкретной стране зависит от эффективности государственной системы лесоуправления. В статье также рассматриваются стратегии взаимодействия государственных и негосударственных агентов в процессе институционализации стандартов FSC и то, как характер этого взаимодействия влияет на процесс внедрения негосударственного регулирования в России.*

Ключевые слова: негосударственное регулирование, сертификация FSC, государственная система управления лесами.

Key words: non-state governance, FSC certification, state system of forest management.

* Работа выполнена при поддержке гранта Академии наук Финляндии «Транснационализация управления лесами» (грант № 121428). Автор также благодарит всех информантов за содержательные и интересные интервью. Ответственность за какие-либо неточные интерпретации несет исключительно автор.

** FSC — система сертификации, предложенная Лесным попечительским советом (Forest Stewardship Council).

Введение

Развитие мирового рынка и усиление транснациональных корпораций в конце XX в. привели к трансформации традиционных государственных институтов и изменению их роли. Неспособность национальных правительств эффективно воздействовать на транснациональные корпорации привела к процессу разработки новых форм регулирования, основными агентами которого первоначально явились неправительственные организации (НПО) (О'Рурке 2006). Они стали использовать рыночные рычаги воздействия на корпорации (например, разрушение рыночного бренда компании через проведение потребительских бойкотов). Поскольку на создание бренда корпорациям требовалось значительно больше средств, чем НПО на их разрушение, это дало возможность НПО навязывать свои правила корпорациям (О'Rourke 2005). Одновременно с проведением потребительских бойкотов против негативного воздействия корпораций на социальную и экологическую среду, НПО разрабатывали стратегию по продвижению социально ответственных компаний, чья деятельность отвечает критериям устойчивого развития. Результатом стало распространение новых международных стандартов качества, важными составляющими которых являются не только экономические характеристики товара, но и условия, в которых был произведен данный продукт, степень воздействия на природу и местное сообщество (Cashore 2002). Поскольку в данном процессе давления на компании основная роль отводится не национальным законодательствам, а структурам гражданского общества, такое регулирование получило название негосударственных систем регулирования (О'Рурке 2006).

Наиболее сильное распространение эти процессы получили в лесной сфере. В 1993 г. был создан Лесной попечительский совет (Forest Stewardship Council), разработавший систему сертификации FSC. Ее главной задачей стало «содействие экологически ответственному, социально ориентированному и экономически устойчивому лесопользованию и управлению мировыми лесными ресурсами»*. Эта инициатива была поддержана как лесными корпорациями, стремившимися обезопасить себя таким образом от потребительских бойкотов и дифференцировать продукцию на мировом рынке, так и правительствами отдельных стран, убедившимися в неэффективности правительственных запретов на ввоз нелегальной древесины. Так, в 1993 г. австрийское правительство выделило средства на развитие инициативы FSC на своей территории. Впоследствии ее примеру последовали Голландия, Швейцария, Германия. Таким образом, негосударственное регулирование явилось не только рыночным рычагом для дифферен-

* www.fsc.ru

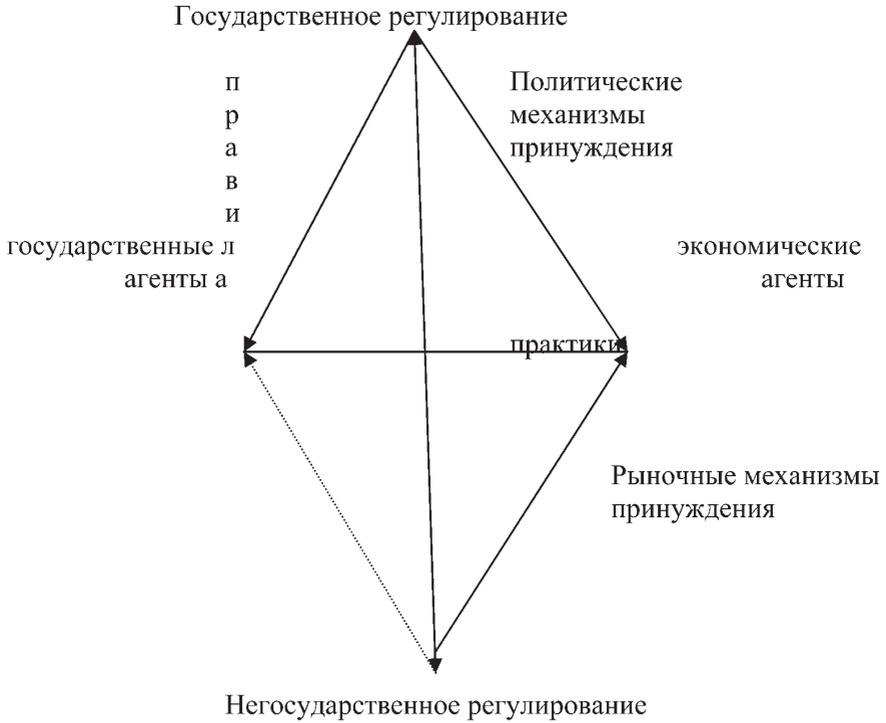


Рис. 1. Схема взаимодействия государственных и негосударственных институтов регулирования

циации производителей на мировых рынках, но и политическим инструментом воздействия на корпорации для национальных правительств (Bartley 2003). Оно стало попыткой заполнить институциональную прореху между государственным законодательством отдельных стран и давлением мирового рынка (Vogel 2005).

Негосударственное регулирование, подобно государственному, представляет собой набор правил, базирующихся на определенной нормативной системе, соблюдение которых поддерживается рядом принудительных механизмов (Meidinger 2007). Институциональными компонентами системы являются: набор стандартов; процедура верификации (проверки на соответствие практик имеющимся стандартам: аудиты, инспекции); механизмы принуждения (потребительские бойкоты, включенность в цепочки поставок); аккредитация сертификационных органов; клеймение продукции. Сертификация по схеме FSC предусматривает получение двух сертификатов: 1) сертификата на лесной менеджмент, требующего поддержания на определенном уровне практик лесоправления и лесохозяйствования,

и 2) сертификата на цепочку поставок, направленного на отслеживание легальности поставляемой древесины.

Государственное и негосударственное регулирование не существуют в двух изолированных средах, а взаимодействуют друг с другом (см. рис. 1). Во-первых, новые глобальные институты регулирования требуют согласования с действующими законами в границах данного государства, что может привести к воздействию на государственную систему регулирования со стороны глобального института, и наоборот. Во-вторых, даже если старые и новые правила не вступают в противоречие на формальном уровне, такая конфронтация возможна на уровне повседневных практик их применения. В-третьих, помимо прямого столкновения государственных и негосударственных норм и правил, происходит опосредованное воздействие регулирующих систем друг на друга через различные механизмы производства власти (рыночные и политические). Поскольку в негосударственном регулировании власть локализована в основном в рыночных транзакциях (т.е. возможности производства власти через цепочки поставок, рыночные бренды, манипуляции предпочтениями потребителей), то это дает ему возможность влиять на экономических агентов внутри государства, а через это на само государственное регулирование в определенной отрасли (Cashore 2002). В то же время само государство проводимой им политикой воздействует на национальный рынок, а через него — на рыночных агентов, непосредственных проводников негосударственного регулирования. Таким образом, эффективность институционализации лесной сертификации в конкретной стране связана с особенностями существующей в данном государстве системы управления, государственными законами в сфере лесопользования и практиками их применения (Bostrom 2003).

В отличие от государственного регулирования, обладающего «врожденной» легитимностью, негосударственная система регулирования в большей степени нуждается в обосновании своего существования (Cashore 2002). Лесная сертификация, являясь негосударственным механизмом управления, с одной стороны претендует на собственную легитимность и возможность корректировать государственную систему регулирования, с другой стороны, нуждается в признании и поддержке со стороны государства. Основой для признания новой системы регулирования служит дальнейшее развитие рыночных отношений. Такие глобальные тенденции как распространение идей неолиберализма с акцентом на социально ответственном бизнесе, возросший интерес к экологической проблематике, развитие демократических ценностей, предполагающих прозрачность деятельности организаций, участие в решении вопросов всех заинтересованных сторон и пр., создают благоприятный нормативный фон для его легитимации (Bostrom 2003). Государственная власть не является ключевым агентом, обеспечивающим легитимность новой системе, а участвует

в этом процессе наравне с бизнесом и гражданскими организациями. Именно через взаимодействие государственных и негосударственных агентов и нахождение ими своего интереса в новом институте осуществляется его легитимация. При этом возможности использования глобального института акторами определяются не только потенциалом, заложенным в самом новом институте, но и особенностями поля, в котором он может быть востребован тем или иным образом.

Целью данного исследования является выяснить, как происходит процесс легитимации негосударственной системы регулирования лесами со стороны российских государственных властей. Для этого мы рассмотрим следующие аспекты: 1) общий контекст начала распространения лесной сертификации в России; 2) соответствия и противоречия между сертификацией FSC и российской системой управления лесами и 3) взаимодействие государственных агентов с негосударственными в процессе внедрения нового института.

Теоретические рамки исследования

Исследование выполнено в рамках неоинституционального подхода, в соответствии с которым под институтами понимаются правила, организующие отношения между людьми (Норт 1997; DiMaggio, Powell 1983). Институты ограничивают деятельность акторов и одновременно подталкивают их к дальнейшему институциональному строительству. В сочетании с действиями акторов, стремящихся преодолеть существующие ограничения, уже существующие институты выступают в качестве фундамента, на котором происходит строительство новых институтов (Scott 1995). Процесс производства правил — это и есть создание новых институтов. Институционализация правил — это их превращение из абстрактных моделей в основополагающие элементы взаимодействия между игроками поля (Флигстин 2002). Она является успешной только в том случае, если новые правила получают признание (легитимность) со стороны всех участников поля. Таким образом, легитимация нового института является одним из ключевых компонентов процесса институциональных изменений в целом.

Легитимность определяется как генерализованное восприятие и принятие действий организации, как желаемых, правильных и одобряемых внешней аудиторией внутри социально сконструированной системы норм и ценностей (Suchman 1995). Легитимность дается внешней аудиторией и является реакцией внешних наблюдателей на деятельность организации или института. Организации добиваются легитимации через активные действия, направленные на достижение согласия со внешней аудиторией (Suchman 1995). То есть легитимация — это социальная лицензия на при-

знание деятельности той или иной организации, того или иного института (Cashore 2002).

Применительно к внедряемым институтам выделяют три типа легитимности: прагматическую, моральную, когнитивную (Cashore 2002; Suchman 1995). Прагматическая легитимность основана на извлечении материального интереса и несет экономические выгоды участникам. Моральная легитимность предполагает ориентацию на культурные и ценностные нормы сообщества. Она основана на моральных нормах и отражает позитивное нормативное оценивание деятельности института. Когнитивная легитимность определяется степенью включенности правил в повседневные практики. В процессе легитимации происходит конвертация прагматической/ моральной легитимности в когнитивную. По мнению М. Сачмана, наиболее легко достижимой и, одновременно, более хрупкой является прагматическая легитимность, а наиболее прочной — когнитивная (Suchman 1995). Б. Кашор более осторожно высказывается в этом отношении. Он говорит о том, что степень прочности того или иного типа легитимности зависит не только от мотивации действующей организации, но и от временного промежутка, оказываемой степени давления и ключевой группы внешней аудитории (Cashore 2002).

Основными механизмами достижения легитимности, по Б. Кашору, являются, с одной стороны, мимический изоморфизм (копирование существующих институтов и практик), с другой — стратегическое действие (вербовка союзников для получения кредита доверия у сообщества, которая заключается в привлечении к взаимодействию как можно большего числа заинтересованных сторон). Действие этих двух механизмов приводит к появлению новых, разделяемых всеми участниками взаимодействия, норм. В то же время союзники и партнеры (например, дружественные НПО) пытаются влиять на агентов изменений изнутри. Таким образом, легитимация через стратегическое взаимодействие представляет собой процесс конструирования общих норм для всех участников (Cashore 2002).

Применительно к распространению лесной сертификации в России это может выглядеть следующим образом. Сертификация FSC предполагает действие всех трех видов легитимности: моральной (поскольку она претендует на изменение нормативной основы ведения лесного бизнеса в сторону большей открытости, учета интересов всех заинтересованных сторон, соответствия международным экологическим и социальным стандартам), прагматической (обусловленной потребностью в экономической стабильности лесного бизнеса на мировых рынках), когнитивной (связанной с необходимостью внедрения новых норм и стандартов в практики). Хотя сертификация FSC формально считается независимой от государственной, ее действие в пределах конкретной страны находится под влиянием государственного законодательства. Поэтому, безусловно, FSC стремится к тому,

чтобы завербовать в свои союзники государственных акторов. От того, насколько плотно будет происходить их вовлечение в процесс распространения нового института, зависит, станет ли негосударственное регулирование лесами легитимным элементом российской государственной лесной политики и на каком основании это произойдет.

Начало распространения лесной сертификации в России

Первые попытки внедрения лесной сертификации в России начались в 1996–1997 гг. и были связаны с деятельностью транснациональных НПО (WWF, Гринпис, Социально-экологический союз). На момент исследования (2009 г.) можно выделить три основных этапа развития лесной сертификации в России: 1) распространение информации, 2) создание институционального дизайна новой системы (под институциональным дизайном здесь понимается набор правил и сертификационная инфраструктура, призванная обеспечить их функционирование); 3) создание внутреннего экологически чувствительного рынка.

Впервые тема сертификации FSC в России была заявлена в рамках российско-финского проекта TESIS, посвященного устойчивому лесопользованию. После его завершения экспертами WWF был сделан соответствующий доклад в Рослесхозе, вызвавший в то время негативную реакцию со стороны государственного аппарата*. Тем не менее в рамках деятельности WWF началось информационное продвижение идеи сертификации в российском поле (Tysiachniouk 2006). В 1998 г. в Петрозаводске была проведена первая российская конференция, посвященная лесной сертификации, в которой приняли участие в основном активисты НПО. Хотя на конференции также присутствовали представители бизнеса и чиновники, они не проявили большой заинтересованности к сертификации FSC. В 1999 г. была проведена аналогичная конференция в Новгороде, в результате которой представителям инициативы FSC удалось установить некоторые контакты с представителями местного бизнеса и организовать в Новгороде первый сертификационный центр, для оказания помощи компаниям в подготовке к сертификации. По материалам проведенных конференций были выпущены две брошюры**. Впоследствии были изданы еще два информационных издания для российского бизнеса, разъяснявших цели

* Интервью с директором FSC инициативы в России, 2008 г.

** Материалы международной конференции «Добровольная лесная сертификация лесопользования для экспорта деловой древесины / А.В. Птичников, В.В. Дмитриев, Н.Э. Райченко, Т.А. Золина. Петрозаводск, 1998.

и содержание сертификации FSC*. Несколько позже WWF начал выпуск ежемесячного издания «Устойчивое лесопользование», на страницах которого также продвигалась идея внедрения лесной сертификации как путь к формированию устойчивого лесопользования.

В 1998 г. была создана Национальная инициатива по развитию сертификации FSC в России, основными целями которой стали адаптация международных требований к российскому контексту и разработка национального стандарта FSC. В дальнейшем были созданы региональные рабочие группы (в Сыктывкаре, Красноярске и Хабаровске), которые приняли активное участие в разработке национального и региональных стандартов. Разработка и утверждение национального стандарта международным офисом FSC заняли несколько лет. Отчасти это было связано с постоянно меняющимся в этот период лесным российским законодательством и необходимостью вносить из-за этого новые коррективы в проект стандартов, который ориентирован не только на международные стандарты, но и должен соотноситься с национальными законами. В ноябре 2008 г. российский стандарт FSC был утвержден.

Основными участниками процесса внедрения лесной сертификации в России были представители НПО, действующие в стране. Наиболее активными участниками стали в первую очередь экологические эксперты (из 65 членов Национальной инициативы, разрабатывающей Национальный стандарт, 31 являются экологическими экспертами, 24 — экономическими; 10 — социальными)**. Они были заинтересованы в продвижении в первую очередь экологических стандартов и разработке необходимых для этого методик. Таким образом, несмотря на то что FSC формально декларирует равенство экономических, экологических и социальных критериев сертификации, сложившееся соотношение сил явно перевешивало в сторону экологического направления. В целом это отразило общемировую тенденцию развития FSC, которая характеризуется доминированием экологов над социальными экспертами.

Как уже отмечалось выше, распространение лесной сертификации в России было инициировано НПО. Первоначально оно не имело подкрепления в виде рыночного спроса. Первые проекты сертификации проходили в искусственно созданной НПО среде, без давления чувствительных рынков. Таким образом, на первых этапах распространение лесной сертификации стало возможным во многом благодаря поддержке фондов, кото-

* Как выйти на FSC рынок? Практическое пособие по добровольной лесной сертификации / А. Паутов, А. Птичников, Р. Сунгуров, В. Чупров. М., 2000; Леса России: Независимая лесная сертификация и устойчивое управление / А.В. Птичников. М., 2000.

** Список членов Национальной инициативы // www.fsc.ru.

рые послужили «кронштейнами» для формирования нового института (Bartley 2003). Можно выделить несколько наиболее важных для развития сертификационной инфраструктуры проектов, осуществленных на фондовые деньги. Так, в 1998 г. на средства швейцарского агентства развития и средства WWF был организован модельный лес в Республике Коми, в рамках которого осуществлялась адаптация глобальных стандартов к российским условиям. В 1999 г. под эгидой WWF была создана Ассоциация экологически ответственных лесопромышленников России. Эта структура стала российским подразделением международной сети, созданной WWF для содействия компаниям, решившимся на сертификацию. Основной целью Ассоциации экологически ответственных лесопромышленников России было соединить российские компании — производители с западными компаниями — потребителями сертифицированной продукции. Условиями вхождения в Ассоциацию были: приверженность принципам устойчивого лесопользования, экономическая стабильность, отсутствие крупных нарушений в работе компании и опыт взаимодействия с западными партнерами. Эксперты WWF проводили бесплатное консультирование для компаний — членов Ассоциации по вопросам подготовки к сертификации, делали оценку состояния компании и разрабатывали пошаговую программу подготовки к сертификационному аудиту, а также помогали находить рынки сбыта для сертифицированной продукции на западе. В 2002 г. в рамках совместного проекта WWF — Икеа была осуществлена профессиональная подготовка российских специалистов по сертификации. Выпускники программы частью стали аудиторами, частью организовали коммерческие консультационные центры по сертификации в различных регионах (в Архангельске, Кирове, Новгороде, Республике Коми, Пскове)*. Таким образом, данные проекты, осуществляемые на деньги западных фондов, способствовали созданию заинтересованности компаний в проведении сертификации. Однако без усилившегося влияния западных чувствительных рынков эти попытки оказались бы тщетными.

Первые сертификаты были получены российскими компаниями в 2000 г. Речь идет о самостоятельной сертификации Косихинского лесхоза в Алтайском крае, Двинского леспромхоза в Архангельской области, Ковернинского лесхоза в Нижегородской области. Во всех этих случаях сертификацию осуществили компании, получавшие лес из этих лесхозов и леспромхоза и связанные с западными чувствительными рынками (это были алтайские филиалы компаний «Прайс-Бэтч лтд.» и «Тимбер Продакшн», архангельское подразделение немецкой фирмы Даммерс и ЦБК «Волга», принадлежавший немецкой компании «Herlitz»). Пришедшие в Россию в начале 2000-х гг. западные корпорации (Сведвуд, Стора Энсо, Монди

* Интервью с руководителем лесной программы WWF, 2008 г.

Бизнес Пэйпа), уже включившие к тому времени лесную сертификацию в свою корпоративную политику, также способствовали ее дальнейшему распространению на российском пространстве.

Появившийся спрос на сертификационные услуги привел в Россию западные аудиторские компании (Smart Wood, SGS, GFA), которые должны были проверять соответствие деятельности компании сертификационным стандартам. Впоследствии были открыты российские представительства западных аудиторских фирм и подготовлены российские специалисты. Если представительство FSC в России, Национальная инициатива и консультационные центры в основном были нацелены на разработку и адаптацию глобальных правил к российскому контексту и оказание консультационной поддержки для бизнеса, то аудиторские фирмы должны отслеживать конвертацию этих правил в практики. Учитывая, что дизайн изучаемого института предполагает достаточно большую степень свободы выбора путей достижения обозначенных целей, то именно аудиторские фирмы выступают рулевым звеном, во многом определяющим эти пути в каждом конкретном случае*.

Дальнейшее развитие сертификационной инфраструктуры с одной стороны, стало следствием проявившегося интереса компаний к сертификации, с другой стороны, помогло этот интерес институционализировать и подкрепить. В этот период (2002–2006 гг.) происходит включение в процесс сертификации крупнейших российских лесопромышленных холдингов (Илим Палп, Инвестлеспром). Это способствовало огромному росту сертифицированных земель. Если в 2000–2002 гг. общая площадь сертифицированных территорий не превышала 1 млн га, то к 2006 г. эта цифра выросла до 9 млн га, а к 2008 г. — до 18 млн га. В итоге в 2007 г. Россия вышла на второе место в мире после Канады по числу сертифицированных земель**.

Ко времени проведения исследования (2009 г.) начался новый этап, связанный с формированием внутреннего экологически чувствительного рынка. Он обусловлен двумя взаимодополняющими процессами. Во-первых, распространение сертификации на внутреннем российском рынке происходит благодаря сертификации цепочек поставок, т.е. лесопромышленные предприятия, осуществившие сертификацию лесопромышленных предприятий, осуществившие сертификацию лесопромышленных предприятий, требующих от своих поставщиков сертификации цепочки поставок, позволяющей отследить происхождение древесины. Это ведет к складыванию цепочек сертифицированной древесины на внутреннем российском рынке. Во-вторых, этот процесс получает подкрепление со стороны Национальной инициативы и WWF, продвигающих сертифицированную древесину на российском рынке через формирование политики ответственных заку-

* Интервью с аудитором, 2009 г.

** Официальный сайт Лесного попечительского совета в России // www.fsc.ru.

пок. Данная работа ведется с государственными органами власти и корпоративными партнерами WWF (крупными банками и предприятиями, супермаркетами)*. Вышеперечисленные процессы создают предпосылки для развития внутреннего рынка сертифицированных товаров, однако пока российский рынок нельзя назвать чувствительным.

Подытоживая вышесказанное важно отметить, что процесс внедрения лесной сертификации в России был начат НПО и первоначально осуществлялся на средства западных доноров. Усиление чувствительных рынков в мире способствовало увеличению рыночного спроса на сертифицированную продукцию и признанию нового института со стороны бизнеса. Государственные власти на первых этапах распространения FSC в России не участвовали в развитии системы. Несмотря на это, в российском поле была заложена основа для функционирования института лесной сертификации: создана Национальная и региональные инициативы, разработаны и аккредитованы национальные стандарты, сформированы национальные сертификационные органы и консультационные центры. Но созданный институциональный «скелет» еще не гарантирует, что система заработает. Это во многом определяется мотивами акторов по ее использованию и особенностями среды, в которой она может быть тем или иным образом востребована.

FSC сертификация и российская система управления лесами

Изучаемое десятилетие (1998–2008 гг.) характеризуется интенсивным реформированием лесного сектора в связи с проведением административной реформы и принятием двух Лесных кодексов. Рассмотрим, как происходила реструктуризация системы управления лесами в этот период. Наиболее кардинальные изменения в системе лесопользования начались с 2000 г. Министерство по охране окружающей среды, низведенное перед этим до уровня Государственного Комитета, было упразднено, а Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) было передано на баланс Министерства природных ресурсов РФ. То есть структуры, призванные охранять природные богатства, попали в подчинении к структурам, которые руководят их разработкой и потреблением. Процесс реструктуризации сопровождался значительным сокращением количества чиновников, занятых в центральных природоохранных органах (Kuliasova, Kuliasov 2002). При этом ликвидация природоохранных организаций на федеральном уровне затронула региональные структуры, ощутившие значительное сокращение финансовой поддержки для поддержания природоохранной деятельности от федерального центра.

* Интервью с руководителем лесной программы WWF, 2009 г.

Следующий этап реструктуризации относится к 2005—2007 гг. В 2005 г. основные функции, связанные с охраной лесов, были переданы Росприроднадзору, однако это не сопровождалось формированием необходимого для этого штата. В 2007 г. основные обязанности по регулированию лесами были возложены на субъекты РФ, т.е. на региональные власти. Росприроднадзор, в чьем ведении были оставлены заповедники, находился в подчинении у Министерства природных ресурсов. Рослесхоз (Федеральное агентство лесного хозяйства), за которым было закреплено управление арендными землями, был поставлен в подчинение Министерству сельского хозяйства. В свою очередь, лесхозы, находящиеся в управлении Рослесхоза, были лишены значительной части своих функций и реструктурированы в лесничество. Основные функции по уходу за лесом были возложены на арендаторов, которые, не имея необходимых навыков, все равно вынуждены прибегать к услугам лесохозяйственных государственных организаций, созданных на обломках бывших лесхозов.

Осуществленное реформирование системы управления лесами и перераспределение функций между ее структурами привело к децентрализации и передаче основных полномочий с федерального уровня на областной. Однако право распоряжаться лесными финансами осталось за федеральным уровнем. Таким образом, предоставленная регионам свобода в управлении лесами оказалась лишена необходимой для этого экономической основы. Была проведена передача основных функций по управлению природными ресурсами от лесхозов коммерческим структурам. С одной стороны, это должно было способствовать прекращению неформальных практик заработков лесхозами, с другой стороны, не было создано эффективных механизмов, стимулирующих компании к добросовестному выполнению возложенных на них функций (Ярошенко 2008).

Большинство из вышеперечисленных изменений в системе управления лесами были связаны с разработкой и принятием двух Лесных кодексов. Необходимость и причины создания нового Лесного кодекса были четко обозначены В. Путиным в обращении к Федеральному собранию после его избрания Президентом РФ на второй срок: «Мы также должны создать эффективную систему использования природных ресурсов. Нам нужны прозрачные, некоррупционные условия доступа к ним, например с помощью аукционов. Надо перейти от административных решений к полноценным договорам — с четким определением прав и ответственности как государства, так и предпринимателей. Необходимо обеспечить предсказуемость и стабильность таких отношений»*.

* Путин В. Послание Федеральному собранию РФ, 26 мая 2004 г. // <http://kremlin.ru/text/appears/2004/05/71501.shtml>

Лесной кодекс был принят уже весной 2005 г., однако практически сразу после этого началась работа над новым вариантом. Как было остроумно замечено в одной из публикаций в Интернет, перед чиновниками были поставлены две основные задачи: «Он должен быть рыночным и сдать его надо было вчера»*. Показательно, что его разработка была поручена Министерству экономического развития. Это подчеркивало, что новый кодекс должен был предложить эффективную систему лесоуправления в условиях рынка, способствующую притоку инвестиций в лесную отрасль, усилению вовлеченности в мировые рынки, снижению бюрократических барьеров в отношении доступа к природным ресурсам. Ныне действующий Лесной кодекс был принят в декабре 2006 г. и вступил в действие с января 2007 г. Он сохранил федеральную собственность на леса, введя частную и муниципальную собственность лишь на отдельные категории лесных угодий. Новый кодекс значительно облегчил процедуру доступа лесопромышленным компаниям к лесным ресурсам и предоставил право долгосрочной аренды лесов до 49 лет. При этом основным средством получения лесов в аренду стали аукционы, участие в которых возможно в основном лишь для крупных лесопромышленных предприятий.

В целом можно сказать, что интенсивное государственное реформирование, направленное на снижение бюрократических барьеров для работы бизнеса, носило хаотичный характер и не привело к разрешению существующих противоречий. Новые декларируемые законы не во всех случаях были подкреплены необходимыми нормативными актами, призванными обеспечить их эффективное правоприменение на практике (например, вопросы отслеживания легальности древесины). Кроме того, Лесной кодекс сохранил остатки советского институционального багажа плановой экономики. Некоторые «плановые» показатели (например, вырубка расчетной лесосеки) стали соседствовать в нем с вполне рыночными индикаторами (доход с вырубленного гектара). Такая путаница в законодательстве может вести не к эффективному использованию и выполнению законов, а к стремлению их обойти (Ярошенко 2008).

В такой ситуации негосударственное регулирование может стать инструментом, позволяющим скорректировать неэффективные государственные законы. Возможность такой институциональной коррекции определяется также тем, что лесная сертификация аккумулирует международные соглашения и декларации, подписанные правительствами разных государств (в том числе и Россией) при активном участии НПО. Примерами могут служить международная конвенция по сохранению биоразнообразия или конвенция МОТ (международной охраны труда). Однако не все заявленное в международных декларациях получает свое воплощение на

* www.greenpeace.ru

практике на государственном уровне и, соответственно, не всегда происходит согласование между международным правом и его нормативным обеспечением в границах данного государства. Поэтому сохраняется ряд противоречий, существующих между международной системой сертификации и российскими правилами.

Можно выделить три основных категории относительно сочетаемости международных стандартов и государственных законов. Первая включает случаи, когда международные стандарты дублируют требования законодательства, т.е. являются институциональными двойниками государственных законов. Например, это касается ряда правил работы в лесу (уборка мусора и делянок) или социальных гарантий для работников (спецодежда, регулярная выплата заработной платы и пр.). В таком случае лесная сертификация усиливает действие государственного законодательства и выполнение формальных правил.

Вторая категория включает случаи, когда стандарты лесной сертификации не противоречат государственным законам, но содержат дополнительные требования в отношении лесопользования, отсутствующие в российском законодательстве. Это касается, например, мониторинга лесопромышленной деятельности предприятия, общественного участия в управлении лесами, дополнительных технических параметров работы в лесу (использование дополнительных поддонов для машинного масла и опилок при проливе ГСМ и пр.). Это можно назвать «институциональным довеском» к существующим государственным правилам. В этих случаях, несмотря на то что нет прямого противоречия законодательству, выполнение этих стандартов может быть осложнено отсутствием необходимого опыта у лесопромышленников (например, проведение регулярного мониторинга и долгосрочного планирования). В то же время дополнительные технические требования по работе в лесу, предъявляемые сертификацией, могут негативно восприниматься рабочими на местах, поскольку предполагают проведение дополнительной работы, которая, как правило, не оплачивается.

Третья категория — случаи, когда стандарты FSC противоречат сложившимся в России правилам лесопользования, т.е. существует институциональная конфронтация на уровне формальных правил. Например, это касается сохранения биоразнообразия, для чего на делянках в процессе рубок предполагается сохранение отдельных, ценных для местной экосистемы, единиц, тогда как по российским правилам коммерческого лесопользования делянка должна вырубаться целиком. Соответственно компания, сохраняющая биоразнообразие, должна платить за это штрафы государству: «Сертифицированный предприниматель должен ежегодно платить взятку государству, для того, чтобы соответствовать принципам и критериям FSC и сохранить биоразнообразие <...> платить государству, которое

ратифицировало международную конвенцию о биоразнообразии, и, кроме того, издало закон об охране окружающей среды, и, мало того, оно еще родило экологическую доктрину РФ, где говорится о биоразнообразии*. То же касается сохранения девственных лесов**. Сертифицированные предприятия вынуждены подписывать с НПО добровольные моратории на вырубку наиболее ценных участков леса, вызывая тем самым недовольство местных властей, поскольку в соответствии со сложившимися практиками лесопользования весь арендованный лес должен вырубаться. Выполнение компаниями сертификационных требований, противоречащих государственным правилам, вызывает недовольство со стороны государственных чиновников и воспринимается как международная интервенция по отношению к государственному регулированию: «Они отстаивают это биоразнообразие, которое официально не утверждено <...> А идут следом контролеры с проверками и начисляют штрафы <...> Это все незаконно решается. Они говорят: договариваются. Но главное — соблюдение законодательства. Надо утвердить инструкцию в Рослесхозе. Это должен тот, кто ее создавал. Не должно быть в государстве разных инструкций. Научный сотрудник написал инструкцию и ездит, обучает людей, как ей пользоваться. И — нестыковка»***.

Существующие разногласия на уровне формальных правил «подписываются» доминирующими в российском контексте нормами и ценностями. Так, лесная сертификация предполагает внедрение таких социальных ценностей жизни, как уважение к закону, деперсонализированное доверие, активное общественное участие, прозрачность работы государственных структур и бизнеса, т.е. тех норм, которые как раз слабо развиты в России в настоящее время (Козырева 2006).

Одно из основных «посланий», которые несет новый институт, заключается в повышении значимости для человека экологического аспекта его жизнедеятельности. В то же время изучаемое поле характеризуется низкой степенью проблематизации экологических ценностей (Яницкий 2002). На фоне общей экономической отсталости страны экологические вопросы не артикулируются как значимые, а, наоборот, часто представляются как барьеры на пути экономического развития: «Современная правовая среда очень сильно деэкологизирована <...> из-за стремления руководства страны к экономическому росту и разрушению барьеров. Они воспринимают экологические требования как барьеры к экономическому росту»****.

* Интервью с руководителем лесопромышленного предприятия, 2008 г.

** Девственные леса — массивы леса, избежавшие сильного антропогенного воздействия.

*** Интервью с бывшим госслужащим, 2008 г.

**** Интервью с руководителем лесной программы WWF, 2008 г.

Лесная сертификация предлагает формализованный путь регулирования отношений, связанных с лесом. В то же время в России наблюдается низкая степень доверия и уважения к формальным правилам, которая компенсируется существованием альтернативного свода неформальных норм, органично вплетенных в структуру повседневных взаимодействий (Титов 2005).

Поскольку сертификация представляет собой институт, основой которого является межсекторный диалог, то отсутствие развитой низовой демократии в России также представляется проблемным условием его функционирования. Гражданское участие должно быть наравне с рыночными факторами одним из импульсов развития сертификации FSC. В то же время в России, особенно в сельской местности, недостаточно развиты структуры гражданского общества, которые могли бы взаимодействовать с бизнесом. Население зачастую обладает слабыми способностями к самоорганизации и не может воспользоваться правами, предоставляемыми новым институтом: «Это опирается в базис общества, на каком уровне находится развитие общества. Каждый швед состоит в нескольких обществах: общество анонимных алкоголиков, женское общество. В России это тоже есть. Вопрос в том, насколько эти общественные организации имеют политические программы. Ну какой-нибудь краеведческий кружок — изучает что-то, но это не его обязанность охранять какой-то объект. У них нет политической повестки дня. Они не понимают, что могут этим воспользоваться»*.

Как правило, развитие структур низовой демократии в обществе может происходить двумя путями: 1) «естественным» образом через протестные акции населения и 2) «искусственно» взращиваться под воздействием новых формальных правил. Сертификация предполагает второй путь развития низовой демократии через такие искусственно создаваемые организации общественного участия, как лесные советы (Тысячнюк 2006). Однако на практике этот путь требует длительной финансовой и организационной поддержки, которую, как правило, не в состоянии обеспечить агент, внедряющий сертификацию.

Ситуация также определяется тем, что в российском поле существует низкая степень доверия, в том числе и к новым институтам и организациям, особенно имеющим «прозападное происхождение». Эта тенденция усиливается общей политической линией, проводимой государственными властями в соответствии с которой вызывают неодобрение те, «кто “шакалит” у иностранных посольств и рассчитывает на поддержку иностранных фондов и правительств, а не на поддержку своего собственного народа»**. Лесная сертификация в таких условиях может иногда восприниматься либо

* Интервью с членом Национальной инициативы, 2008 г.

** Путин В. Предвыборная речь В. Путина. 21 ноября 2007 г. // <http://www.fedpress.ru/federal/>. 2007 г.

как попытки западных организаций влиять на государственную систему управления, либо как происки западных корпораций, стремящихся «утопить» российские лесные компании.

Подытоживая вышесказанное важно отметить, что государственное регулирование в изучаемый период содержит в себе много пробелов обусловленных переходом от управления лесами в рамках централизованной плановой экономики к рыночным условиям. Значительное ослабление государственной вертикали власти в управлении лесами не было компенсировано созданием альтернативной эффективной системы регулирования. Имеющиеся вакуумы в регулировании компенсируются неформальными механизмами. В связи с этим для государственных властей лесная сертификация может представлять ценность как дополнительный рычаг управления, с помощью которого можно на формальной основе контролировать действия компаний в лесу. Однако, хотя низкая эффективность государственного регулирования и делает востребованным лесную сертификацию, это значительно осложняет ее распространение в России. Поскольку в таких условиях от агентов, внедряющих FSC, требуются дополнительные усилия по гармонизации государственных законов и стандартов, а также отслеживанию выполнения согласованных правил на практике.

Взаимодействие государственных и негосударственных агентов в процессе внедрения лесной сертификации

НПО явились основными инициаторами распространения лесной сертификации в России. Для них лесная сертификация, прежде всего, является инструментом воздействия на компании и контроля за их деятельностью. Используя рыночные механизмы, предоставляемые сертификацией, НПО могут заставить компании более строго соблюдать экологические требования (сохранять биоразнообразие, девственные леса и пр.). Именно поэтому НПО активно взаимодействовали с компаниями, работавшими в регионах, где имеются большие массивы девственных лесов. Отчасти этим объясняется широкое распространение сертификации, например, в Архангельской обл. На первых этапах бизнес относился к сертификации настороженно: «Сначала воспринимали везде негативно, что это с запада пытаются дергать нас за ниточки, а мы сами лучше знаем, что нам надо. Мы производим хорошую продукцию, которая должна продаваться. Главное — было убедить компании. Компании уже начали говорить властям, что это им надо»*. Возросшие требования западных партнеров к поставкам сертифицируемой древесины и пропагандистская работа НПО (проведе-

* Интервью с членом Национальной инициативы, 2008 г.

ние конференций, семинаров, консультаций) пробудили интерес компаний к сертификации FSC.

Другим побудительным мотивом для участия НПО в распространении лесной сертификации в России явилось то, что продвигая ее в российском поле, НПО стремятся через нее воздействовать на российское лесное законодательство в сторону его большей экологизации. Можно выделить две основные стратегии в этом направлении: 1) «сверху вниз» — через взаимодействие с федеральными властями и изменения в национальном законодательстве в сторону его большего соответствия требованиям FSC и 2) «снизу вверх» — через взаимодействие с региональными властями и изменение правил на местном и областном уровнях.

Что касается первой стратегии, то она пока неэффективна. Это обусловлено высокой степенью закрытости в России процесса производства государственных правил и низкой степенью доверия российских властей к экспертному знанию. Российские эко НПО и среди них представители инициативы FSC пытались внести в новый Лесной кодекс на стадии его написания поправки, которые бы в большей степени учитывали международные экологические нормы, в том числе и требования лесной сертификации. НПО действовали через Общественный Лесной совет, работающий при Рослесхозе и являющийся формальной переговорной площадкой для государственных чиновников и неправительственных организаций. Несмотря на то, что предлагаемые экспертами поправки согласовывались в Лесном совете с чиновниками из Рослесхоза, окончательные версии документов появлялись без внесенных предложений: «Общественный Лесной совет — не является реальной переговорной площадкой. Он действует в своей экологической нише — ЛВПЦ, киотский протокол. Рослесхоз его не слушает. Он слушает профильные вещи, но не то, что связано с государственной стратегией. Это выше уровнем»*. Большинство из предложенных экологами поправок не были приняты во внимание.

Более результативно в этом отношении проходило взаимодействие инициативы FSC и российских НПО с областными властями. Часть сертификационных принципов была включена в лесные планы и лесохозяйственные регламенты отдельных регионов, которые писались в 2007–2008 гг. в связи с изменениями законодательства. «Во многие лесные планы удалось втиснуть многие положения по FSC (в Коми, Архангельске). Прописаны какие-то конкретные вещи (сохранение биоразнообразия, ЛВПЦ). В Кировской области они все включены в лесохозяйственный регламент. Даже при наличии консервативных лесников, это там все расписано, что требуется по сертификации»**.

* Интервью с директором российского представительства FSC в России, 2008 г.

** Интервью с директором российского представительства FSC в России, 2008 г.

В настоящее время, НПО, инициировавшие процесс развития лесной сертификации, отошли от роли активных творцов нового института, и взяли на себя в большей степени роль контролеров: «На первом этапе мы хотели иметь FSC как инструмент здесь, чтобы решать природоохранные проблемы. И мы это получили. FSC больше в рекламе не нуждается. Система растет очень быстро. У нас есть национальный Офис, который этим занимается. У нас другая задача — присматривать, чтобы FSC не потеряла своего качества»*. Основным агентом, занимающимся институционализацией новых правил, в настоящее время является крупный бизнес.

Российский бизнес активно участвует в процессе сертификации. Это связано с тем, что российская лесопромышленная отрасль тесно связана с западными рынками. Она в большой степени ориентирована на экспорт. Для компаний сертификация является дополнительным рыночным преимуществом при выходе на западные рынки и способом увеличения их инвестиционной привлекательности. Кроме того, западные холдинги, активно покупавшие российские компании в 1990-е гг., также транслировали глобальные правила в российский контекст.

Негативной и важной в данном контексте особенностью российского бизнеса является его низкая способность кооперироваться и продвигать свои требования через какие-то органы представительства и взаимодействия с государством (Яковлев 2005). Одной из причин этого является отсутствие стабильных прав собственности на лес, которое ставит лесные компании в прямую зависимость от государственных чиновников: «Если мы не хотим играть по их правилам игры, мы будем подвергнуты многочисленным проверкам. И будем вынуждены играть по их правилам. Лишить арендатора аренды можно»**. Зависимость от государства, помноженная на отсутствие у бизнеса опыта кооперации с другими негосударственными акторами, определяет низкую степень развития каких-либо его крупных и самостоятельных корпоративных организаций. Существующий Союз лесопромышленников и лесоэкспортеров также не является структурой, представляющей интегрированные интересы российского лесного бизнеса: «Союз лесопромышленников — это мертвая структура. Обеспечивает интересы его руководителя <...> Большинство лесопромышленников даже нам доверяют больше»***. Более эффективными являются корпоративные союзы, работающие в регионах, но их действия в большей степени направлены на решение локальных задач. В то же время их попытки действовать через общероссийский Союз лесопромышленников и продвижение общих требований, не имеют успеха: «Они не слышат нас. У нас нет диало-

* Интервью с руководителем Лесной программы Гринпис, 2008 г.

** Менеджер российского лесопромышленного холдинга, 2008 г.

*** Интервью с руководителем Лесной программы Гринпис, 2008 г.

га с ними <...> Они стараются рожь на асфальте вырастить. Надо же от этих московских асфальтированных улиц обращаться в регионы. Мы теперь уже не обращаемся в Союз»*. Таким образом, несмотря на то что делаются попытки создать корпоративные объединения лесного бизнеса и включить их во взаимодействие с федеральными властями, они не всегда становятся эффективным инструментом взаимодействия с государством. На деле крупный бизнес зачастую считает более эффективной одиночную стратегию, продвигая и заключая необходимые соглашения самостоятельно: «К холдингу прислушиваются. Все-таки отечественный, не какой-то там»**.

Такая разобщенность препятствует более эффективному построению межсекторного диалога, который является необходимой составной частью развития негосударственного института регулирования: «На первом этапе проще было убеждать компании индивидуально. Но в целом это слабость. Потому что мы столкнулись с тем, что и бизнес, и общественные организации нашли какую-то общую позицию, но реально двигать ее в российские гос. структуры, готовы только НПО, а бизнес пытается аккуратно уйти в тень. Опасается испортить с кем-то отношения. Получается, что они зависимы не от государства, а от чиновника. Сами создают этим силу чиновника <...> Прямо по Толкиену: чем ты больше боишься кого-то, тем он сильнее»***.

Как уже говорилось выше, несмотря на то что лесная сертификация является негосударственным институтом регулирования, степень ее признания со стороны государства во многом определяет особенности ее функционирования в поле. Можно выделить четыре возможных типа реакции государственных властей на новый институт: 1) игнорирование («ничего не вижу, ничего не слышу, ничего никому не скажу»); 2) декларирование (формальное признание существования данного института, не подразумевающее его поддержку или использование); 3) селективное применение (использование в своих интересах); 4) поддержание (предполагает не только формальное признание, широкое применение, но и проведение каких-то мер для его эффективного функционирования; например, государственные закупки сертифицированной древесины, финансирование каких-то мероприятий, формализованное согласование законов и стандартов и пр.).

Первоначально российские государственные власти негативно отреагировали на новый институт негосударственного регулирования, не увидев

* Интервью с руководителем одного из региональных Союзов лесопромышленников и лесозэкспортеров, 2009 г.

** Интервью с топ-менеджером российского лесопромышленного холдинга, 2008 г.

*** Интервью с членом Национальной инициативы, 2008 г.

для себя интереса в том, чтобы поддерживать его распространение*. Действительно, сертификация FSC не может являться средством прямого государственного воздействия на компании, поскольку контрольные проверки проводятся независимыми от российских властей международными аудиторскими компаниями, имеющими аккредитацию в международном офисе FSC: «Если бы государство участвовало в FSC, и им нужно было бы “утопить” кого-нибудь, то это не удалось бы. Советы же по национальной сертификации состоят из государственных чиновников, и целиком находятся в подчинении у государства. А бизнес сильно зависит от выделения лесов в аренду»**. В то же время власти заинтересовала сама идея сертификации как дополнительной возможности контроля. Поэтому в 1997–1998 гг. были сделаны попытки создать национальную сертификационную систему.

Вначале предполагалось, что она будет обязательной для всех компаний. Государственные власти попытались разработать национальную систему лесной сертификации, которую бы проводили государственные чиновники, а не западные аудиторские компании. С одной стороны, она, возможно, лучше учитывала бы российский контекст, с другой стороны, из негосударственного рычага управления она бы превратилась в еще одно прямое средство государственного управления. Рослесресурсу была поручена разработка национальной системы обязательной сертификации. Там фактически отсутствовали экономический и социальный блоки, и основной упор делался на выполнение хозяйственных нормативов, предписанных российским законодательством: «Главная цель была — взять дополнительные деньги. Фактически, идея обязательной сертификации была в том, чтобы лесопользователи еще раз заплатили за то, что государственные власти убедились, что эти компании не нарушили закон. Заплатить государственным органам — лесоустроителям. Взять деньги второй раз за то, что они и так должны были делать. Никакой помощи, консультаций в проведении бизнеса не предполагалось»***. Пилотным полигоном для внедрения национальной системы должна была стать Карелия. Однако данная система не получила аккредитации у Министерства Юстиции, поскольку обнаружилось серьезные юридические нестыковки между требованием Лесного кодекса и национальной системой сертификации. В соответствии с положениями Лесного кодекса, сертификации должна была подлежать древесина, приобретаемая на корню, т.е. должна была сертифицироваться деятельность лесхозов****. А правила по сертификации были разработаны

* Интервью с директором российского представительства FSC, 2008г.

** Интервью с директором российского представительства FSC, 2008г.

*** Интервью с руководителем Лесной программы Гринпис, 2008 г.

**** Лесной кодекс: 1997, ст.71.

для компаний. «На самом деле авторы Лесного кодекса имели в виду сертификационную деятельность арендаторов. Но они написали не то, что хотели. А в Минюсте с нашей подсказки поняли, что так не говорят. Правила были сложны. На переделку требовалось много времени. К тому же Рослесхоз хотел за это получать дополнительные деньги. Если бы они привели свои правила в соответствие с кодексом, тогда они сами должны были платить. Поэтому правила им менять было не выгодно, а менять кодекс слабо. Потом Рослесресурс ликвидировали. На этом все закончилось»*. Впоследствии Министерством юстиции России было принято постановление о том, что обязательной сертификации должны подлежать только те виды деятельности, которые непосредственно связаны со здоровьем человека (например, медицина). Таким образом, идея обязательной государственной сертификации провалилась из-за несогласованности действий государственных органов и недостаточного уровня квалификации ее разработчиков.

Впоследствии была начата работа по созданию национальной системы добровольной лесной сертификации, которая могла бы быть вписана в международный стандарт PEFC**. Были созданы два национальных Совета по лесной сертификации, которые занимаются разработкой национальной системы. Один из советов состоит в основном из государственных служащих, второй — из представителей бизнеса. Но существующая между двумя национальными Советами PEFC конкуренция является причиной, замедляющей процесс аккредитации стандартов.

Таким образом, лесная сертификация по системе FSC является на сегодняшний день единственной, действующей в России и признаваемой международным сообществом. При этом эта система очень активно развивается в настоящее время в России, отчасти потому что на российском пространстве у нее нет конкурентов. Поэтому государство, так или иначе, начинает реагировать на данный институт. «Гос-во на федеральном уровне долго не признавало. Только Рашупкин сказал, давайте. Поняли, что отстали от поезда. FSC развивается без их поддержки. А если нельзя с чем-то бороться, то надо это возглавить»***.

В письме заместителя руководителя Федерального агентства лесного хозяйства директору российского представительства FSC утверждается, что: «Федеральное агентство лесного хозяйства рассматривает доброволь-

* Интервью с руководителем Лесной программы Гринпис, 2008г.

** PEFC — международная система добровольной лесной сертификации, включающая национальные системы разных стран. Была разработана бизнесом в противовес FSC с целью понизить требования международной системы сертификации.

*** Интервью с руководителем Лесной программы Гринпис, 2008 г.

ную лесную сертификацию как эффективный инструмент обеспечения успешного управления лесами и контроля за незаконной заготовкой и оборотом древесины»*. Было заключено официальное соглашение о сотрудничестве между инициативой FSC, Рослесхозом и одним из Национальных советов по лесной сертификации (представляющим государственные структуры). Это помогло согласовать стандарты национальной сертификационной системы со стандартами FSC (многие правила лесоправления были напрямую позаимствованы национальной системой из российского стандарта FSC). Признание лесной сертификации Федеральным лесным агентством способствовало также ее более позитивному восприятию региональными подразделениями Рослесхоза.

Отчасти проявившийся интерес государственных властей был связан с изменениями в государственной системе управления, приведшей к ослаблению контроля за регионами: «У Рослесхоза сейчас сил не хватает и на хорошее, и на плохое. Сейчас свободы в лесу стало больше для лесопользователей, как для хорошего, так и для плохого»**. Произшедшее расщепление лесной власти усилило роль института лесной сертификации как дополнительного инструмента воздействия на региональные предприятия в представлении федеральных властей и отчасти стало путем легитимации негосударственного регулирования в глазах российских органов власти.

Первый опыт использования государственными властями лесной сертификации как дополнительного средства давления относится к началу 2008 г. и связан с конфликтом между Сегежским ЦБК (Карелия) и Департаментом лесного хозяйства по северо-западу. Руководство лесного департамента по итогам дистанционного мониторинга и ряда проверок обвинило сертифицированное предприятие в низком качестве ведения лесохозяйственных работ и потребовало дополнительной проверки его работы международным сертификационным органом: «В частности, предприятие не выполнило обязательства по созданию лесных культур и рубкам ухода в молодняках в соответствии с условиями лесорубочных билетов. В 2005–2007 гг. посадка лесных культур была выполнена всего на 30 %, рубки ухода в молодняках — на 40 %. При этом заданные объемы лесовосстановительных работ уже изначально были значительно занижены лесхозом-арендодателем — если сравнить их с объемами, которые рекомендуют материалы лесостроительства»***. В итоге состоявшейся проверки сертификат был приостановлен.

* Письмо (из Федерального агентства лесного хозяйства в Департамент лесного хозяйства по СЗФО) от 18.03.2008, МГ — 06-47/1734.

** Интервью с руководителем Лесной программы Гринпис, 2008 г.

*** Официальный сайт Рослесхоза <http://regions.ru/news/ecology/2121144/>

В данном случае можно говорить о селективном применении государством рычагов стандартизации FSC в отношении данного предприятия. Поскольку само руководство северо-западного Департамента отмечало невыполнение данных параметров у многих сертифицированных лесопромышленных компаний: «Так, из общего числа сертифицированных участков лесного фонда обязательства по выполнению объема работ по рубкам ухода в молодняках в соответствии с рекомендациями лесоустройства не выполнены примерно по 2/3 договоров. А посадки лесных культур по выписанным лесорубочным билетам примерно по договорам аренды*». В то же время давление через FSC за невыполнение этих параметров было оказано только на Сегежский ЦБК и связано это было с более широким конфликтом, существовавшим на тот момент между менеджментом предприятия и руководством северо-западного Департамента**.

В дальнейшем начатое таким образом взаимодействие между офисом FSC и северо-западным отделением Федеральной службы лесного хозяйства получило более эффективное для обеих сторон развитие: «Развитие лесной сертификации в СЗФО идет успешно и требует взаимодействия Департамента лесного хозяйства по СЗФО»***. В апреле и августе 2008 г. были проведены совместные совещания российского представительства FSC и северо-западного Департамента по вопросам сотрудничества и согласования требований к арендаторам. Офис FSC получил возможность запрашивать сведения о сертифицирующихся предприятиях в Департаменте: «Мы имеем сотрудничество с Северо-Западом. Они представляют нам информацию, по сертифицированным предприятиям. Мы ее отсылаем аудиторам. Мы будем применять это и с другими департаментами. Они потеряли прямые рычаги управления. Так как те теперь у региона. Они занимаются аналитикой, и сертификация дает дополнительное влияние. Совместными усилиями мы могли бы наводить порядок. Но это не прямое управление»****. Департамент, в свою очередь, стремился к включению в сертификационные требования тех государственных критериев лесопользования, которые недостаточно хорошо выполняются компаниями: «Решено было рекомендовать сертификационным органам совместно с национальным офисом Лесного Попечительского Совета и Департаментом лесного хозяйства по СЗФО разработать индикаторы выполнения объема и качества работ по

* Протокол заседания по системе сертификации FSC в северо-западном федеральном округе от 07.04.2008, №10F

** Интервью с менеджером ЦБК, 2008 г.

*** Лесная сертификация в Северо-Западном федеральном округе / Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства <http://www.rosleshoz.gov.ru/media/news>

**** Интервью с директором российского представительства FSC, 2008 г.

охране и воспроизводству лесов на сертифицированных территориях и внедрить их в практику сертификационной оценки»*. То есть государственные власти попытались усилить исполнение государственных требований лесопромышленными компаниями через использование рычагов FSC. Северо-Западный Департамент пока является единственным, с которым офису FSC такое сотрудничество удалось построить.

Тем не менее, надо отметить постепенное изменение реакции государственной власти по отношению к сертификации FSC: от игнорирования вначале через формальное признание и поиск своего интереса в новом институте к селективному использованию. В то же время говорить о действительной, а не декларативной поддержке FSC государственной властью еще сложно: сохраняется некоторое напряжение между сертификационными стандартами и государственным законодательством, государственные власти не оказывают поддержку при реализации инициатив FSC, нет систематического применения государственными властями сертификации FSC для продвижения системы устойчивого лесопользования.

Таким образом, негосударственные акторы, внедряя лесную сертификацию, стремятся использовать для этого государственные ресурсы. В то же время государственные акторы также пытаются найти для себя «свой интерес» в новом институте. Такое «взаимное использование» порождает площадки для взаимодействия, которые способствуют выработке совместных решений и служат поддержанию нового института в поле и обеспечению его легитимности. Однако, происходящее взаимодействие между государственными и негосударственными агентами в процессе внедрения сертификации FSC осложнено высокой неопределенностью самого поля. Это затрудняет взаимодействие между разными группами акторов и повышает их издержки при внедрении нового института.

Заключение

Развитие сертификации FSC в России на первых этапах ее распространения происходило без участия государства. В соответствии с концепцией Б. Кашора, признание нового института начинается с формирования прагматической легитимности, т.е. с поиска акторами своего интереса в нем (Cashore 2002). Основой для производства легитимности сертификации FSC являются силы глобального рынка. Заложенные в сертификации рыночные стимулы явились достаточным основанием для формирования ее прагматической легитимности со стороны бизнеса. В то же время для рос-

* Протокол заседания по системе сертификации FSC в северо-западном федеральном округе от 07.04.2008, № 10F.

сийских властей вопрос легитимации нового института был более сложен, поскольку в некотором смысле сертификация FSC воспринималась как вмешательство западных организаций в национальную систему управления. Так, FSC предлагает новые глобальные правила ведения лесного бизнеса, часть из которых входит в конфронтацию с существующими правилами и практиками, и, соответственно, нуждается в согласовании. Институциональная коррекция предполагает не только адаптацию глобальных правил к российскому контексту, но и изменение некоторых государственных правил в сторону большего соответствия международным стандартам.

Для того чтобы завоевать признание государства, глобальная система стремилась использовать государственные механизмы и ресурсы. Примером может являться активное участие экологов в обсуждении проекта Лесного кодекса и разработке его нормативных актов, которое происходило через Общественный Лесной совет при Рослесхозе, организованный государственной властью. Поскольку государственное лесное законодательство на момент написания статьи не являло собой стабильного институционального образования, а переживало период интенсивного реформирования, то это дало возможность экспертам НПО включить некоторые сертификационные требования в областные лесохозяйственные регламенты и планы рубок. Другими примерами использования государственных ресурсов для усиления сертификации FSC могут служить попытки Национальной инициативы FSC продвигать государственные закупки сертифицированной древесины или согласование стандартов FSC с национальными стандартами PEFC.

В то же время государство не готово даровать свое признание новой системе просто так. Государственная власть также ищет пути использования нового института. В изучаемом случае мы наблюдаем, как меняется отношение государственных властей от игнорирования нового института на первых порах к его селективному использованию впоследствии. Первоначально государственные власти стремились «скопировать» существующий институт негосударственного регулирования и разработать систему национальной системы лесной сертификации, которая бы целиком отвечала потребностям государственных чиновников. То есть власти попытались конвертировать негосударственное регулирование в государственный инструмент воздействия. Трудности при реализации этой идеи на практике способствовали более внимательному отношению государственных властей к сертификации FSC и попыткам научиться взаимодействию с ней. В настоящее время (2009 г.) можно говорить лишь о редких случаях селективного использования лесной сертификации для усиления отдельных государственных правил или для воздействия на отдельные предприятия.

Произошедшие изменения в отношениях с государством были обусловлены как общими трансформациями в поле, связанными с реформированием системы управления и рассредоточением власти, так и с деятельностью разных групп акторов. Стремление НПО и бизнеса продвигать новый институт потребовало создания межсекторных площадок взаимодействия. Организованные НПО конференции, семинары, встречи с руководством Рослесхоза способствовали возникновению партнерств, в том числе и между НПО и государством. Таким образом, стратегическое взаимодействие с другими участниками процесса создало возможности для создания каких-то общих норм и конвертации прагматической легитимности в моральную. Однако высокая степень неопределенности российского поля затрудняет взаимодействие акторов и осложняет этот процесс. На момент исследования (2009) еще сложно говорить о том, будет ли дарована FSC государственная лицензия на работу с более широкими полномочиями и, соответственно, возможностями влияния, или нет.

Литература

Козырева Г.Б. Проблемы формирования социальных институтов устойчивого лесопользования. Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2006.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.

О'Рурке Д. Глобальное и локальное управление: усиление негосударственных систем регулирования труда // Журнал социологии и социальной антропологии. 2006. Т. 9. С. 159–206.

Титов В. Новый лесной кодекс: меняющийся порядок? // Неформальная экономика лесопользования: участники, практики, отношения / Под ред. И. Олимпиаевой, О. Паченкова, З. Соловьевой. М.: Московский общественный научный фонд, 2005. С. 63–76.

Тысячнюк М.С. НГО между глобализацией и локализацией: Роль глобальных процессов в мобилизации общественного участия в лесных поселках // Журнал социологии и социальной антропологии. 2006. Т. 9. С. 113–148.

Флигстин Н. Поля, власть и социальные навыки: критический анализ новых институциональных течений // Экономическая социология. Новые подходы к институциональному и сетевому анализу / Под ред. В.В. Радаева. М.: ГОССПЭН, 2002. С. 119–156.

Яковлев А.А. Эволюция стратегий взаимодействия бизнеса и власти в российской экономике // Российский журнал менеджмента. 2005. Т. 3. № 1. С. 27–52.

Яницкий О. Россия: экологический вызов (общественное движение, наука, политика). Новосибирск: Сибирский хронограф, 2002.

Ярошенко А. Новое лесное законодательство. Презентация для совещания сертификационных органов Лесного попечительского совета. 2008.

Bartley T. Certifying Forests and Factories: States, Social Movements, and the Rise of Private Regulation in the Apparel and Forest Products Fields // Politics & Society. 2003. Vol. 31. P. 433–464.

Bostrom M. How state-dependent is a non-state-driven rule-making project? The case of forest certification in Sweden // *Journal of Environmental Policy & Planning*. 2003. Vol. 5(2). P. 165–180.

Cashore B. Legitimacy and the privatization of environmental governance: how non state market-driven governance systems gain rule making authority // *Governance Journal*. 2002. Vol. 15. P. 221–262.

DiMaggio P., Powell W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields // *American Sociological Review*. 1983. Vol. 48(2). P. 147–160.

Kuliasova A., Kuliasov I. Reorganisation of Environmental Administration // *Environmental Transformations in the Russian Forest Industry: Key Actors and Local Developments* / J. Kortelainen, J. Kotilainen (eds.). Joensuu: University of Joensuu, Publications of Karelian Institute, 2002. P. 72–82.

Meidinger E. Beyond Westphalia: Competitive legalization in emerging transnational regulatory systems // *Brusch C., Lehmkuhl D.* Law and legalization in Transnational Relations. Oxford; N.Y.: Routledge. 2007.

O'Rourke D. Market Movements. Nongovernmental Organization Strategies to Influence Global Production and Consumption // *Journal of Industrial Ecology*. 2005. Vol. 9 (1–2). P. 115–128.

Scott W.R. Institutions and organizations. Thousand Oaks, CA Sage, 1995.

Suchman M. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches // *Academy of Management Review*. 1995. Vol. 20. P. 571–610.

Tysiachniouk M. Forest Certification in Russia In *Confronting Sustainability: Forest Certification in Developing and Transitioning Countries* // *Yale School of Forestry & Environmental Studies*. 2006. P. 261–296.

Vogel D. The market for virtue: the potential and limits of corporate social responsibility. *Brooking Institution Press, Washington, D.C., 2005.*

Список интервью

Интервью с аудитором, 2009 г.

Интервью с директором российского представительства FSC, 2008 г.

Интервью с менеджером российского лесопромышленного холдинга, 2008 г.

Интервью с бывшим государственным чиновником, в настоящее время — менеджером лесопромышленного холдинга, 2008 г.

Интервью с руководителем Лесной программы Гринпис, 2008 г.

Интервью с представителем Лесной программы WWF, 2008 г.

Интервью с членом Национальной инициативы, 2008 г.

Интервью с представителем Департамента по управлению лесами СЗФО, 2009 г.