

О. Малец

МЕСТО И РОЛЬ СЕРТИФИКАЦИОННЫХ ОРГАНОВ В СИСТЕМЕ ЛЕСНОЙ СЕРТИФИКАЦИИ ЛЕСНОГО ПОПЕЧИТЕЛЬСКОГО СОВЕТА

Статья содержит подробное описание функций сертификационных органов и аудиторов в системе лесной сертификации Лесного попечительского совета. Они играют ключевую роль в становлении лесной сертификации как легитимного элемента глобальной институциональной системы управления природными ресурсами. На основе анализа опыта России в статье рассматриваются проблемы качества сертификации, к которым в последнее время привлекают внимание сторонники лесной сертификации и независимые эксперты. Частично они коренятся в рыночной природе лесной сертификации как инструмента регулирования лесных отношений и могут негативно сказываться на ее трансформационном потенциале. Негативное влияние, однако, может быть уменьшено в результате совершенствования системы внутреннего мониторинга и контроля.

Ключевые слова: *лесная сертификация, аудит, легитимность.*
Key words: *forest certification, audit, legitimacy.*

Введение

Сертификационные органы* играют ключевую роль в реализации целей и задач Лесного попечительского совета (FSC, Forest Stewardship

* Термину «сертификационный орган» соответствует принятый в Лесном попечительском совете английский термин «certification body». В 2007 г. Лесной попечительский совет заменил его термином «conformity assessment body» (CAB), соответствующим терминологии Международной организации по стандартизации (ISO, International Organization for Standardization). На русский язык его можно перевести как орган по оценке соответствия. В данной статье я буду использовать термин «сертификационный орган», в связи с тем, что перевод нового термина еще не устоялся.

Council). Между тем их роль неадекватно представлена в литературе, посвященной как лесной сертификации, так и в более общей, касающейся новых форм регулирования мировой экономики в целом. Сертификационным органам и аудиторам, как правило, отводится роль технических экспертов, способных объективно оценить соответствие системы и практики управления лесами и цепочки поставок стандартам Лесного попечительского совета. Это утверждение верно, но не является полным по ряду причин.

Сертификационные органы и представляющие их в процессе сертификации аудиторы не только и не столько независимые объективные эксперты, способные квалифицированно вынести решение по соответствию стандартам сертификации. Их задачей также является адаптация универсальных принципов и критериев Лесного попечительского совета к разнообразным региональным условиям, в том числе природным, институциональным, экономическим и социальным. Это особенно касается стран, где пока не действует национальный стандарт Лесного попечительского совета.^{***} Более того, на уровне конкретных оцениваемых предприятий представители сертификационных органов определяют степень и форму изменений в системе и практике управления цепочкой поставок и особенно управления лесами (Malets, Tysiachniouk 2009). Стандарт по цепочке поставок носит в большей степени технический характер, в то время как стандарт по управлению лесами включает в себя экономические, социальные и экологические аспекты, выраженные индикаторами, которые нуждаются в интерпретации. Именно здесь индивидуальный подход аудитора может существенно повлиять на процесс сертификации и на результаты, к которым ведет сертификация.

Кроме того, сертификационные органы играют и важную политическую роль в системе Лесного попечительского совета, поскольку они, наравне с другими его членами, участвуют в принятии решений по стандартам, формам управления и другим вопросам, связанным с функционированием Лесного попечительского совета и его системой сертификации управления лесами и цепочки поставок. Многие сертификационные органы являются членами экономической палаты Лесного попечительского совета и выражают свое мнение, например, во время генеральных ассамблей. Они также имеют возможность принимать участие в общественном обсуждении проектов стандартов и других документов, разрабатываемых Лесным попечительским советом, национальными инициативами и рабочими группами.

Помимо этого, Лесной попечительский совет организует ежегодные встречи руководителей сертификационных органов с Международным

* Российский национальный стандарт был аккредитован Лесным попечительским советом в конце 2008 г.

центром совета в Бонне. В процессе этих встреч происходит обмен мнениями, выявление проблем и согласование интересов. Международный центр Лесного попечительского совета и члены Лесного попечительского совета не имеют непосредственной связи с держателями сертификатов, и эта связь осуществляется по большей части через сертификационные органы*. Сертификационные органы, таким образом, во время этих встреч выражают также интересы своих клиентов, хотя и пропущенные через призму собственных интересов и представлений об интересах их клиентов.

Наконец, сертификационные органы и каждый отдельный аудитор являются важнейшим звеном в процессе легитимации лесной сертификации как надежного и эффективного способа регулирования в международной экономике. Легитимность Лесного попечительского совета и доверие к нему со стороны так называемых стейкхолдеров, т.е. заинтересованных сторон, и общества в целом зависит от качества и надежности каждой конкретной проверки предприятий на соответствие стандартам Лесного попечительского совета.

С теоретической точки зрения, в литературе выделяются два источника легитимности форм регулирования (Scharpf 1999). С одной стороны, легитимность регулирующей организации зависит от того, насколько она отвечает ценностям и исторически сложившимся в обществе представлениям о том, как должно осуществляться управление. Ф. Шарпф называет этот источник легитимности форм регулирования легитимностью «на входе» (input legitimacy). В случае сертификации как формы регулирования лесопромышленного сектора в глобальном масштабе гарантом доверия к новому институту являются три основных принципа, на которых базируется система сертификации Лесного попечительского совета. Это учет интересов всех заинтересованных сторон и их равноправное участие в принятии решений и разработке стандартов, рациональные научные стандарты ведения лесного хозяйства и производства и независимая проверка соответствия предприятий этим стандартам.

* До недавнего времени у Лесного попечительского совета действительно не было прямой связи с держателями своих сертификатов. Эта связь осуществлялась через сертификационные органы. Текущая реформа Лесного попечительского совета предполагает установление формальной прямой связи Лесного попечительского совета с держателями сертификата посредством программы лицензирования Лесным попечительским советом непосредственно держателей сертификатов на использование его товарного знака. Это означает, что Лесной попечительский совет сможет отзывать лицензию на использование товарного знака в случае нарушения компанией определенных условий лицензионного соглашения, даже если сертификат, выданный сертификационным органом, не отозван. В этом случае предприятия продолжают быть сертифицированными, но не могут использовать товарный знак для маркировки продукции.

С другой стороны, легитимность регулирующей организации зависит от качества ее работы и ее эффективности. Иными словами, здесь заинтересованные стороны оценивают, насколько та или иная организация способствует достижению поставленных перед ней целей и насколько результаты ее работы соответствуют изначальным ожиданиям. Ф. Шарпф называет этот аспект легитимностью «на выходе» (output legitimacy). Таким образом, заинтересованные стороны признают организацию или иную форму регулирования легитимной, когда она отвечает их требованиям и эффективно решает поставленные перед ней задачи. В случае лесной сертификации, ее легитимность «на выходе» зависит от того, насколько программа сертификации Лесного попечительского совета способствует распространению и внедрению принципов правильного управления лесами и надежности цепочки поставок. Сертифицирующие органы и представляющие их аудиторы являются ключевыми элементами системы сертификации Лесного попечительского совета, поскольку именно их деятельность определяет степень эффективности системы, иными словами, степень ее воздействия на существующую систему и практику управления лесами на конкретных предприятиях.

Этот аспект деятельности сертификации представляет собой в настоящее время особую важность как для исследователей, так и для самого Лесного попечительского совета. В последнее время именно эффективность и надежность системы сертификации Лесного попечительского совета привлекает особое внимание экологов и социальных активистов. Большинство представителей заинтересованных сторон сходятся на том, что его система управления и разработки стандартов функционирует достаточно эффективно. Здесь важно отметить следующие моменты. Во-первых, она позволяет всем заинтересованным сторонам участвовать в принятии решений и разработке стандартов. Во-вторых, большинство экологических организаций и ученых оценивают стандарты управления лесами и организации цепочки поставок данной системы лесной сертификации как наиболее жесткие и требовательные по отношению к лесопользователям, по сравнению с другими. Более того, система независимой оценки соответствия предприятий стандарту Лесного попечительского совета является уникальной и наиболее строгой из всех имеющихся в мире систем проверки выполнения требований. Она основана на ежегодной полевой проверке выполнения требований Лесного попечительского совета квалифицированными экспертами-аудиторами, представляющими профессиональные, специализирующиеся на сертификации и стандартизации организации, независимые и от Лесного попечительского совета, и от проверяемых предприятий. Таким образом, система отвечает интересам и представлениям большинства заинтересованных сторон. Однако, качество работы сертификационных органов, прогресс сертифицированных предприятий в сто-

рону улучшения лесопользования и состояния лесов, уровень контроля со стороны Лесного попечительского совета и результаты работы Лесного попечительского совета в целом вызывают все большую озабоченность ряда представителей экологического и социального блоков в Лесном попечительском совете.

Наиболее последовательной и серьезной критике Лесной попечительский совет подвергся со стороны Фонда тропических лесов. В 2002 г. Фонд опубликовал отчет, в котором авторы обращали внимание на возможный конфликт интересов Лесного попечительского совета, сертификационных органов и держателей сертификатов, находящихся в прямой материальной зависимости друг от друга. Предметом их критики стало также чрезмерное внимание к интересам экономического блока в системе лесной сертификации в ущерб социальному и экологическому блоку и снижение качества работы сертификационных органов (Counsell, Loraas 2002). Несмотря на то что, на мой взгляд, не всю критику авторов можно считать вполне обоснованной, ряд их идей нашел отражение в письме, направленном осенью 2006 г. в Лесной попечительский совет представителями 56 общественных экологических организаций (Der Spiegel 2006; Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 2007). Авторы призывали Лесной попечительский совет принять меры по усилению контроля за деятельностью сертификационных органов и аудиторов. Некоторые экологические организации до сих пор не удовлетворены и указывают на существующие в системе Лесного попечительского совета проблемы качества и эффективности деятельности сертификационных органов. Публикации, связанные с сомнительными сертификатами, периодически появляются в газетах и в Интернете (The Wall Street Journal 2007). В России наибольший резонанс вызвала сертификация компании «Леском» в Республике Коми сертификационным органом Control Union, в результате которой в 2007 г. было временно приостановлено действие сертификата, выданного этой компании. После выполнения требований сертификационного органа и Лесного попечительского совета действие сертификата было восстановлено. Лесной попечительский совет, представители сертификационных органов и сами аудиторы также признают, что снижение качества сертификации уже стало тенденцией, которая, тем не менее, имеет объективные причины.

В перспективе эта тенденция может привести к серьезным последствиям для всей системы Лесного попечительского совета. Несмотря на общую положительную оценку его деятельности по разработке стандартов и учета интересов различных сторон в процессе принятия решений, а также на значительный положительный опыт сертификации, снижение качества оценок предприятий и сомнительные сертификаты могут привести к тому, что Лесной попечительский совет потеряет широкую поддержку своих важнейших стейкхолдеров, какими являются представители обществен-

ных организаций экологической и социальной направленности. В этом случае само существование системы Лесного попечительского совета и всей лесной сертификации может быть поставлено под угрозу. Именно поэтому необходимо рассмотреть различные аспекты деятельности сертификационных органов и аудиторов, взглянуть на причины и возможные последствия снижения качества сертификации и оценить влияние сертификационных органов на процесс сертификации и на сертифицирующие предприятия. Такая оценка и является целью данной статьи.

Ключевым источником информации и данных для статьи стали многочисленные полуструктурированные интервью, собранные автором самостоятельно в период с октября 2006 по декабрь 2007 г., а также интервью, собранные автором в составе исследовательской группы Центра независимых социологических исследований в ходе полевых исследований в октябрь-ноябре 2006 г. на территории аренды Сегежского ЦБК (Республика Карелия) и предприятий группы ПЛО Онегалес (Архангельская область) при поддержке Московского общественного научного фонда. В число опрошенных вошли сторонники и активные участники процесса развития лесной сертификации в России: сотрудники Лесного попечительского совета, участники национальной рабочей группы и региональных рабочих групп, сотрудники общественных и экологических организаций, представители бизнеса, научные сотрудники, представители сертификационных органов, аудиторы и эксперты-участники аудитов. В ходе полевых исследований в Карелии и Архангельской области были опрошены также руководство и рядовые сотрудники сертифицированных компаний, местные жители, местные активисты, которые зачастую являются непосредственными исполнителями требований лесной сертификации и участниками процесса социальных изменений.

Роль аудиторов в системе сертификации: некоторые определения

Начнем с определения роли сертифицирующих органов и аудиторов и экспертов, их представляющих, в системе лесной сертификации Лесного попечительского совета. Сам термин «аудит» пришел из финансовой сферы, где им обозначаются процедуры независимой проверки квалифицированными специалистами-аудиторами финансовой отчетности предприятий с вынесением заключения. Впоследствии термин проник и в другие сферы и стал применяться, среди прочего, к оценке воздействия предприятий на окружающую среду, эффективности работы организаций в общественном секторе, эффективности системы здравоохранения и образования, систем менеджмента и т.п. Финансовый аудит, таким образом, стал моделью для проверки деятельности организаций в других, не финансовых сферах.

Выделяют три ключевых элемента, отличающих независимый аудит в любой сфере его применения: это независимость проверяющих, необходимость объективных доказательств и четко определенный объект проверки (Power 1997: 5). Предполагается, что выполнение этих требований должно гарантировать высокое качество проверки и надежность заключения аудиторов. Проверка соответствия предприятий требованиям Лесного попечительского совета не является аудитом в строгом финансовом смысле. Тем не менее, важнейшими элементами проверки на соответствие требованиям стандартов этой системы сертификации являются названные выше: независимость проверяющих как от Лесного попечительского совета (автора стандартов) так и от предприятий, их реализующих, вынесение заключения на основе объективных доказательств и четкое определение объекта проверки, в данном случае системы и практики управления лесами или же системы контроля цепочки поставок. Наличие этих элементов дает возможность рассматривать проверку в системе Лесного попечительского совета как одну из форм аудита в широком смысле. Кроме того, термины «аудит» и «аудитор» уже прочно укрепились в обыденной речи участников процесса, что накладывает определенный отпечаток на понимание того, какой должна быть проверка.

Распространение практики аудитов, а также самого понятия, несущего естественным образом конкретную смысловую нагрузку и определяющего понимание практики проверок, привело к дискуссии о роли аудитора в процессе организационных изменений. Здесь можно выделить два видения этой роли, друг друга дополняющих, но в то же время предполагающих разные критерии оценки деятельности сертифицирующих органов (Power 2003). С одной стороны, аудитор — это независимый эксперт-профессионал, который на основе объективных доказательств делает выводы о достоверности документов или эффективности той или иной организации или системы менеджмента. Целью аудитора является выявление несоответствий, нарушений или причин низкой эффективности деятельности. Вопрос о том, какие меры необходимо предпринять для решения этих проблем, в данном случае не входит в компетенцию аудитора.

С другой стороны, целью аудита в перспективе является улучшение и рост эффективности работы организации, а это предполагает разного рода организационные изменения. С этой точки зрения, аудитор как эксперт-специалист может подключаться к процессу реформирования организации, помогая ей определять направление и конкретную форму соответствующих изменений. В этом случае нарушается правило независимости аудитора и объективности проверки, а возможно, и этика аудитора, поскольку при последующих проверках аудитор будет также оценивать и свой собственный вклад в процесс изменений.

Несомненно, эти две модели отражают идеальные представления о роли аудитора в процессе совершенствования системы управления в организации. В реальности обе концепции сосуществуют и в конкретной ситуации или в конкретной аудиторской компании трансформируются в практику, в которой можно обнаружить элементы и той, и другой модели, причем какие элементы преобладают — это вопрос эмпирический. Ответ на него определяется как внешними экономическими, политическими и культурными факторами, так и внутриорганизационными процессами.

Как определяет роль сертификационных органов и аудиторов Лесной попечительский совет? С одной стороны, роль сертификационных органов заключается в строгой и как можно более объективной оценке предприятий на предмет соответствия их деятельности стандартам Лесного попечительского совета. Поэтому, согласно правилам Лесного попечительского совета, сертификационные органы и представляющие их аудиторы не имеют права заниматься консультированием предприятий. Нарушением этики считается так же «подсказывание» аудитором в процессе проверки, что конкретно предприятие должно сделать для выполнения того или иного критерия или индикатора стандарта, поскольку такая деятельность неизбежно приводит к конфликту интересов и оценке аудитором не столько работы предприятия, сколько соответствия его собственным требованиям и представлениям. Аудитор же должен оставаться «третьей стороной», независимой как от Лесного попечительского совета как автора стандартов, так и от самого предприятия. Таким образом, роль аудитора заключается в оценке выполнения требований стандарта и вынесении независимого заключения по результатам оценки, на основе которого сертификационный орган, руководствуясь опять же правилами Лесного попечительского совета, принимает решение о выдаче сертификата*.

В то же время Лесной попечительский совет отводит аудиторам роль более конструктивную. По представлениям Лесного попечительского совета и его сторонников, а также самих аудиторов и сертификационных органов, задача аудиторов заключается в постепенном количественном и качественном повышении требований к сертифицированным предприятиям. Это означает, что при сертификации аудитор обязан удостовериться в выполнении минимальных требований, предписываемых стандартом, на основе анализа возможностей предприятия и социально-экономических условий в той или иной стране или регионе. Предприятие должно продемонстрировать приверженность духу сертификации и готовность постепенно улучшать систему и практику управления и пользования лесными ресурсами, а также предложить план приведения указанных аудитором от-

* Интервью с менеджером сертифицированной компании (январь 2007 г.), интервью с сотрудником Лесного попечительского совета (декабрь 2007 г.).

клонений в соответствие с требованиями стандарта. Такой поэтапный подход позволяет реалистично подходить к сертификации предприятий, особенно в странах с развивающейся или переходной экономикой, где культура лесопользования пока отстает от уровня более развитых лесных стран, государство в силу разных причин не уделяет должного внимания регулированию лесных отношений, а экономическое положение предприятий часто оставляет желать лучшего. К числу таких стран можно отнести и Россию, где введение нового Лесного кодекса 1 января 2007 г.* только усугубило уже имевшуюся институциональную и правовую нестабильность.

Роль аудиторов и сертифицирующих органов, которые они представляют, в такой ситуации становится ключевой. Стандарты Лесного попечительского совета, равно как и любые институты, понимаемые как формальные и неформальные правила игры, правила построения отношений между людьми и организациями, нуждаются в дополнительном толковании. Так, в случае конституции толкованием статей и разрешением споров касательно различных толкований занимается конституционный суд. В случае лесной сертификации интерпретацией стандартов занимаются авторы стандартов, т.е. сотрудники отдела стандартов и политик Лесного попечительского совета, общественные и исследовательские организации-стейкхолдеры, национальные инициативы и другие заинтересованные организации. На основе работы этих организаций публикуются руководства и рекомендации к стандартам, организуются семинары и тренинги для сертифицирующих органов, аудиторов и заинтересованных сторон, а также разрабатываются национальные и региональные стандарты. Это, несомненно, необходимые и полезные мероприятия, которые сужают возможности произвольной интерпретации стандартов и критериев. Однако даже при наличии самых подробных указаний и рекомендаций, в ситуации проверки предприятий на соответствие стандартам Лесного попечительского совета аудиторы интерпретируют стандарты, исходя из анализа реальной, уникальной ситуации, возможностей предприятия и возникающих во время аудита личных отношений между проверяющими и проверяемыми. Это является неотъемлемой частью работы аудитора**.

Полностью исключить возможность интерпретации не представляется, таким образом, возможным и целесообразным, поскольку стремление авторов к совершенно исчерпывающим комментариям могло бы довести

* Интервью с сотрудником Лесного попечительского совета (январь 2007 г.), интервью с членом национальной рабочей группы (январь 2007 г.).

** Интервью с сотрудником Лесного попечительского совета (январь 2007 г.), интервью с членом национальной рабочей группы (январь 2007 г.), интервью с аудитором сертификационного органа (октябрь 2006 г.).

дело до абсурда*. Но как в таком случае заинтересованные стороны, Лесной попечительский совет и общество в целом могут быть уверены в том, что интерпретация стандартов аудиторами является «правильной» и что аудиторы своей свободой интерпретировать стандарты не злоупотребляют? С одной стороны, Лесной попечительский совет разработал ряд формальных процедур, призванных обеспечить надежность проверки. Согласно его требованиям, сертификационные органы обязаны следить, чтобы их деятельность не сопровождалась конфликтами интересов. Аудиторы не могут вести консультационную деятельность, прежде всего на предприятиях, которые они оценивают. Каждый отчет по аудиту проходит рецензирование у независимых экспертов, не принимавших участие в аудите. Каждый сертификационный орган обязан привлекать заинтересованные стороны к аудиту, иметь систему рассмотрения жалоб и всячески поддерживать свою открытость. Кроме того, строгие правила аккредитации Лесного попечительского совета предполагают в обязательном порядке ежегодные аудиты самих сертификационных органов, а также внеплановые проверки, в том числе предприятий-держателей сертификатов. За соблюдение этих правил отвечает дочерняя компания Международного центра Лесного попечительского совета Международные аккредитационные услуги (Accreditation Services International, ASI).

Помимо этого сформировались и определенные неформальные сообщества сторонников и экспертов Лесного попечительского совета, которые видят одной из своих задач совершенствование его системы сертификации. В этих сообществах сложились неформальные правила поведения и ожидания, которые должны способствовать поддержанию высокого качества проведения сертификации. Более того, концепция управления лесами Лесного попечительского совета предполагает тесную работу с заинтересованными сторонами, которые также выступают наблюдателями в процессе сертификации и могут сигнализировать о нарушениях, допущенных предприятиями и сертификационными органами**.

Несмотря на вышесказанное, большинство экспертов сходятся во мнении, что качество сертификации снижается***. Здесь важно определить, что конкретно означает снижение качества сертификации. С одной стороны,

* Интервью с сотрудником проекта по устойчивому лесопользованию (февраль 2007 г.).

** Интервью с сотрудником Лесного попечительского совета (январь 2007 г.), интервью с сотрудником экологической общественной организации (февраль 2007 г.), интервью с членом национальной рабочей группы (февраль 2007 г.).

*** Интервью с сотрудником экологической общественной организации (январь 2007 г.), интервью с сотрудником экологической общественной организации (февраль 2007 г.), интервью с членом национальной рабочей группы (февраль 2007 г.).

по сравнению с первыми аудиторскими проверками, осуществленными в России в начале 2000-х гг., качество сертификации несомненно улучшилось. Выросло целое поколение российских auditors, которые прошли обучение и получили опыт работы в российских условиях. Был разработан российский национальный стандарт. Рабочие группы, сертификационные центры и неправительственные экологические организации принимали участие в развитии лесной сертификации, разрабатывали и публиковали методики по совершенствованию методов управления лесами и их оценке, принимали участие в аудитах как эксперты и наблюдатели и готовили предприятия к сертификации. Тем не менее, несмотря на большие успехи сертификации, многие эксперты были обеспокоены в последние годы тем, что потенциал сертификации как инструмента по продвижению современных научно обоснованных методов лесопользования используется не полностью. Сертификация не мотивирует предприятия к последовательному постоянному улучшению качества лесопользования, а скорее приводит стандарты и практику предприятий к наименьшему общему знаменателю. В глазах заинтересованных сторон сертификация теряет свою изначальную привлекательность и дискредитирует саму идею добровольных программ, основанных на рыночных инструментах.

Качество сертификации: факторы, его определяющие

Разумеется, это не означает, что все без исключения аудиты — низкого качества. Однако такова тенденция, которую, возможно, сложно измерить количественными показателями, но большинство экспертов, в том числе и сами аудиторы, сходятся во мнении, что происходит снижение качества сертификации*. В чем же причина такого снижения? Здесь можно выделить несколько причин. С одной стороны, многие связывают низкое качество с недостаточной подготовкой auditors, экспертов, а также консультантов по сертификации. В связи с этим, Лесной попечительский совет усиливает контроль за квалификацией auditors, осуществляющих оценку предприятий. Помимо этого Лесной попечительский совет предпринимает шаги, направленные на сокращение возможностей auditors свободно интерпретировать стандарты. Лесной попечительский совет и его региональные и национальные представительства при участии национальных инициатив и исследовательских институтов разрабатывают всевозможные методические рекомендации

* Интервью с аудитором сертификационного органа (январь 2007 г.), интервью с сотрудником проекта по устойчивому лесопользованию (февраль 2007 г.), интервью с сотрудником Лесного попечительского совета (декабрь 2007 г.).

и руководства, организуют тренинги и семинары, на которых обсуждаются актуальные вопросы качества работы сертификационных органов и новые стандарты. Одним из важнейших шагов в направлении более четкого определения требований стандарта является и принятие Российского национального стандарта. Национальный стандарт заменяет все временные стандарты сертификационных органов. Вопрос расхождений в стандартах и требований разных аудиторских компаний, таким образом, снимается. Кроме того, в целях улучшения качества сертификации, Лесной попечительский совет увеличил число внеплановых проверок деятельности сертификационных органов.

Проблема подготовки и опыта аудиторов при правильном подходе можно решить со временем. Эта причина низкого качества сертификации дополняется более глубинными, структурными причинами, связанными непосредственно с рыночной природой лесной сертификации как инструмента воздействия на предприятия в лесном секторе. Лесная сертификация создавалась как добровольный рыночный инструмент воздействия на предприятия с целью распространения методов неистощимого, устойчивого лесопользования, учитывающего интересы всех заинтересованных сторон*. Для того чтобы компании переходили на новые методы управления лесами, Лесной попечительский совет должен был, во-первых, разработать систему требований к системе управления лесами и, во-вторых, создать рынок продукции, произведенной сертифицированными предприятиями. Поскольку Лесной попечительский совет не обладает возможностями государства, требования которого являются обязательными к исполнению, необходимо было на начальном этапе создать рыночные стимулы к сертификации, чтобы предприятия добровольно подчинились дополнительным правилам ведения лесного хозяйства. Такие стимулы появились в форме спроса со стороны крупных международных компаний на древесину или продукцию из древесины из лесов, сертифицированных по системе Лесного попечительского совета. Этим компании стремились обезопасить себя от разнообразных акций протеста со стороны экологических общественных организаций, наносящих вред их репутации, а также избежать материальную выгоду из сертификации**.

* В настоящее время Лесной попечительский совет отказался от использования в своей официальной документации термина «устойчивое лесопользование» («sustainable forest use») в связи с его неоднозначностью, однако по-прежнему использует его в рекламных и просветительских целях.

** Интервью с менеджером по сертификации сертифицированной компании (январь 2007 г.), интервью с менеджером по финансам сертифицированной компании (январь 2007 г.), интервью с сотрудником национальной рабочей группы (январь 2007 г.).

Закон рынка таков, что спрос рождает предложение. Сделав выбор в пользу добровольных, рыночных способов воздействия на компании и создав спрос на древесину из лесов, управляемых на основе принципов устойчивости и учета интересов заинтересованных сторон, активисты Лесного попечительского совета должны были создать и предложение такой древесины, причем довольно быстро. Для этого нужно было разработать и принять стандарты управления лесами и цепочки поставок и запустить систему проверки соответствия деятельности предприятий этим стандартам. Рынок как сертифицированной продукции, так и услуг по сертификации, аудиторских и консультационных начал стремительно развиваться. Это развитие, вне всякого сомнения, положительно повлияло на развитие системы Лесного попечительского совета в целом. Однако оно же привело к возникновению конкуренции внутри системы Лесного попечительского совета между сертификационными органами, которые вынуждены были искать возможности сократить свои издержки и соответственно стоимость своих услуг, чтобы сохранить и преумножить число своих клиентов*.

Более того, создав рынок сертифицированной продукции, Лесной попечительский совет также создал и возможности для своих собственных конкурентов, которые также начали разрабатывать разнообразные программы лесной сертификации, в основном при поддержке ассоциаций лесопромышленников, а также государственных органов. Многие из этих программ впоследствии объединила Программа аккредитации схем лесной сертификации (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes, PEFC). При этом многие крупные компании и международные организации лесопромышленников признали легитимность конкурентов Лесного попечительского совета**. Такое развитие связанного с лесной сертификацией рынка поставило Лесной попечительский совет в невыгодные условия. Приоритетом в развитии сертификации стал не только высокий уровень качества сертификации, а следовательно и лесопользования на сертифицированных предприятиях, но и быстрый рост сертифицированных территорий и количества выданных сертификатов.

Более того, ситуация усугубляется ограниченными организационными и материальными ресурсами, имеющимися в распоряжении Лесного попечительского совета***. Он создавался как некоммерческая, общественная организация, которая, вместе с организациями, входящими в ее структуру на национальном и локальном уровне, до сих пор в значительной степени зависит от финансовой поддержки благотворительных фондов, междуна-

* Интервью с аудитором сертификационного органа (январь 2007 г.), интервью с сотрудником экологической общественной организации (февраль 2007 г.).

** Интервью с менеджером международной торговой сети (сентябрь 2007 г.).

*** Интервью с сотрудником Лесного попечительского совета (апрель 2007 г.).

родных природоохранных организаций, в частности Всемирного фонда дикой природы, межправительственных организаций, в редких случаях правительств и других доноров. На первом этапе доходы непосредственно от сертификации управления лесами и цепочки поставок составляли лишь небольшую долю поступающих в Лесной попечительский совет средств. В настоящее время, несмотря на стремительный рост числа сертификатов и сертифицированной площади во всем мире, доходы от сертификации составляют, по оценкам сотрудников Лесного попечительского совета, не более трети доступных Лесному попечительскому совету ресурсов. В связи с ограниченностью ресурсов Лесной попечительский совет не может нанять дополнительных сотрудников, а также оказывать должную поддержку национальным инициативам и региональным и национальным представительством*. Организационные ресурсы Лесного попечительского совета, таким образом, не позволяют ему должным образом контролировать качество сертификации и деятельность сертификационных органов, которые к тому же активно выступают против чрезмерного вмешательства Лесного попечительского совета в их деятельность.

Таким образом, в развитии лесной сертификации возникло противоречие. С одной стороны, для поддержания репутации Лесного попечительского совета и сохранения поддержки заинтересованными сторонами, Лесному попечительскому совету необходимо сохранить строгие стандарты по управлению лесами и цепочке поставок. С другой стороны, стандарты должны были быть реалистичными и не превышать возможностей (а иногда и желаний) сертифицирующихся предприятий, обеспечить бы конкурентоспособность программе сертификации Лесного попечительского совета по сравнению с другими системами и гарантировали бы быстрый рост сертифицированных территорий. Каким образом Лесному попечительскому совету удалось совместить быстрый рост и высокие требования к системе управления лесами и цепочке поставок? Один из возможных ответов на этот вопрос заключается как раз в том, что такое совмещение было возможно при снижении качества сертификации, иными словами при высоких требованиях с низким уровнем их исполнения.

Тем не менее трудно представить, чтобы Лесной попечительский совет сознательно пошел на снижение качества сертификации ради увели-

* Для преодоления проблемы недостаточной финансовой обеспеченности деятельности Лесного попечительского совета и организаций, входящих в его сеть, Лесной попечительский совет в настоящее время разрабатывает стратегию по увеличению доходов от сертификации, аккредитации и использования товарного знака и сокращению зависимости от внешнего финансирования (интервью с сотрудником Лесного попечительского совета (апрель 2007 г.).

чения сертифицированных территорий, поскольку в этом случае он рисковал бы потерять поддержку общественных организаций, представляющих в Лесном попечительском совете экологические и социальные интересы. Скорее, перечисленные выше факторы способствовали формированию в Лесном попечительском совете определенной стратегии у работающих с ним организаций, направленной на учет условий конкретной страны: как реальных возможностей как отрасли в целом, так и конкретных сертифицированных или сертифицирующихся предприятий. Это, в свою очередь, привело к корректировке стандартов, но не столько в формулировках, сколько в их интерпретации и применении в конкретных условиях.

Учет реальных условий, в которых функционируют предприятия в той или иной стране, достигается посредством формальных и неформальных механизмов, используемых сертификационными органами, национальными и региональными инициативами и аудиторами в своей практике. К таким механизмам относится, прежде всего, поэтапный подход к сертификации и возможность на момент получения сертификата соответствовать не всем требованиям стандарта. В сочетании с правом и способностью аудиторов интерпретировать стандарты, эти механизмы обеспечивают одновременное удержание стандартов Лесного попечительского совета на высоком уровне и достаточно быстрый рост сертифицированных территорий.

Поэтапный подход к сертификации позволяет постепенно повышать требования к предприятиям. Трудность представляет определение достаточных требований и уровня их исполнения в конкретной стране и в конкретных условиях данного предприятия. Эту работу, с одной стороны, проводят региональные и национальные инициативные группы, разрабатывающие национальный или региональный стандарт, а также сами сертификационные органы, адаптирующие стандарты Лесного попечительского совета в ожидании аккредитации разработанных региональных и национальных стандартов (так как этот процесс часто занимает годы), или при отсутствии таковых в стране. По правилам Лесного попечительского совета, национальный стандарт необходимо пересматривать каждые пять лет с целью учета предшествующего опыта и совершенствования требований к предприятиям. С другой стороны, эта работа, на ежедневной рутинной основе, проводится аудиторами во время проверок сертифицированных предприятий. Рассматривая разнообразные аспекты деятельности предприятий, они учитывают их возможности, их стремление и готовность улучшить практику управления лесами, а также закупок, т.е. приверженность не только букве, но и духу стандарта.

Согласно правилам Лесного попечительского совета, компания может получить сертификат, даже если она не полностью выполняет требования

Лесного попечительского совета на момент выдачи сертификата. Сертификационный орган на основе отчета аудиторов может выдать сертификат при наличии незначительных несоответствий стандарту. В этом случае компания обязана представить план выполнения работ по устранению несоответствий. Срок на устранение несоответствия составляет от нескольких месяцев до пяти лет в зависимости от характера последнего и возможностей предприятия. Как правило, аудиторы проверяют выполнение плана во время ближайшего инспекционного аудита. Решение о том, является ли то или иное отклонение от стандарта значительным или незначительным, так же, как является ли то или иное явление отклонением от стандарта или поводом к рекомендации со стороны сертификационного органа, выносят аудиторы. При этом они руководствуются не только правилами и рекомендациями Лесного попечительского совета и заинтересованных сторон, но и своим видением и пониманием ситуации, сложившейся в конкретной местности или на конкретном предприятии*. Аудиторы полагаются на здравый смысл и знание локальной ситуации**.

Видение и оценка ситуации аудитором зависит от его опыта, квалификации, понимания роли сертификационных органов и его собственной роли в процессе сертификации. Определенный отпечаток на деятельность аудитора, несомненно, наносит и внутриорганизационная динамика в сертификационных органах, от имени которых работает аудитор, образно выражаясь, «философия» сертификационных органов. Последние, с одной стороны, являются проводниками принципов Лесного попечительского совета в реальную практику сертифицированных предприятий, с другой, экономическими агентами, работающими на определенном рынке в условиях конкуренции и вынужденными бороться за свое существование на этом рынке. Так, например, в условиях конкуренции на рынке сертификационных услуг в России сертификационные органы вынуждены сокращать длительность аудитов и число приглашенных экспертов***. В связи с повышенной занятостью, сертификационные органы и аудиторы не всегда располагают временем, чтобы своевременно реагировать на жалобы заинтересованных сторон, а также учитывать замечания рецензентов к отчетам по сертификациям****. Однако, за исключением случаев намеренного наруше-

* Интервью с аудитором сертификационного органа (октябрь 2006 г.), интервью с сотрудником Лесного попечительского совета (январь 2007 г.), интервью с сотрудником экологической общественной организации (октябрь 2007 г.).

** Интервью с аудитором сертификационного органа (октябрь 2006 г.).

*** Интервью с аудитором сертификационного органа (январь 2007 г.), интервью с представителем сертификационного органа (февраль 2007 г.).

**** Интервью с сотрудником экологической общественной организации (февраль 2007 г.).

ния этики аудитора, эти негативные тенденции, связанные с рыночной природой лесной сертификации в целом, сдерживаются строгим формальным и неформальным этическим кодексом, регулирующим поведение сертификационных органов и аудиторов. Таким образом, этическая и экономическая составляющие воздействуют друг на друга и определяют подход к аудиту и сертификации конкретных аудиторов. А это, в свою очередь, оказывает влияние на конкретные действия и практику предприятий в ходе сертификации и определяет результаты сертификации, прогресс предприятия в применении современных международных стандартов лесопользования и производства.

При этом следует заметить, что для самих участников описываемых процессов эта работа по интерпретации и оценке предприятий в специфических условиях конкретной местности носит естественный, рутинный характер. Однако именно эта работа способствует постепенной, хотя и не всегда окончательной, институционализации новых правил ведения лесного хозяйства в соответствии с международными стандартами.

Исходя из описанного выше можно утверждать, что роль аудиторов и сертификационных органов выше как проводников стандартов и требований Лесного попечительского совета в конкретную практику предприятий представляет собой ключевой элемент не только в функционировании всей системы в целом, но и в ее институционализации как одной из новых форм воздействия мировой экономики на конкретные предприятия. Активная созидательная работа аудиторов и сертификационных органов позволяет находить компромиссные решения в вопросах применения достаточно жестких стандартов управления лесами Лесного попечительского совета в условиях, не всегда благоприятных для сертификации с точки зрения политической, экономической и экологической, в условиях конкуренции на рынке сертифицированной продукции, порождающей необходимость быстрого роста сертифицированных территорий.

Вопрос, на который предстоит ответить в будущем, заключается в том, насколько этот компромисс ограничивает трансформационный потенциал лесной сертификации как инструмента внедрения новых методов ведения лесного хозяйства в странах с неустойчивой экономикой, ослабленным и не всегда адекватным государственным регулированием и общей низкой культурой лесопользования. Этот вопрос уже поднимают экологи и социальные активисты. Поэтому работа по мониторингу и контролю над качеством сертификации должна стать ключевым направлением работы самого Лесного попечительского совета, а также всех организаций и заинтересованных сторон, работающих и стремящихся усовершенствовать систему лесной сертификации по стандартам Лесного попечительского совета.

Вместо заключения

В заключение хотелось бы заметить, что в России сертификационные органы и аудиторы также играют важную роль в продвижении корпоративной социальной и экологической ответственности на предприятиях. Несмотря на то что в цели данной статьи не входит рассмотрение этого вопроса, более подробно он рассматривается в последующих статьях, описание роли сертификационных органов и аудиторов, приведенное в данной работе, свидетельствует о том, что именно они являются проводниками принципов корпоративной ответственности, заданных международными стандартами Лесного попечительского совета. От их работы, интерпретации принципов и критериев Лесного попечительского совета зависит степень и форма проникновения социально и экологически ответственного лесопользования в практику российских лесных компаний в условиях правовой, политической и экономической нестабильности.

Благодарность

Работа основана на данных, собранных и обработанных во время работы над диссертационным проектом в Институте общественных исследований Макса Планка (Max Planck Institute for the Study of Societies), г. Кельн, Германия. Часть данных была собрана во время совместной работы с научными сотрудниками Центра независимых социологических исследований М. Тысячнюк, А. Кулясовой и И. Кулясовым. Автор выражает благодарность всем респондентам, уделившим автору время для интервью. Ответственность за ошибки и неточности несет исключительно автор.

Список терминов

Заинтересованная сторона — stakeholder

Лесной попечительский совет — Forest Stewardship Council (FSC)

Международная организация по стандартизации, ИСО — International Organization for Standardization (ISO)

Международные аккредитационные услуги — Accreditation Services International (ASI)

Орган по оценке соответствия — Conformity Assessment Body (CAB)

Программа аккредитации схем лесной сертификации — Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes (PEFC)

Сертификационный орган — Certification Body (CB)

Управление лесами — Forest Management (FM)

Цепочка поставок — Chain of Custody (CoC)

Литература

Counsell S., Loraas K.T. Trading in Credibility: The Myth and Reality of the Forest Stewardship Council. L.: The Rainforest Foundation, 2002.

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung. Zehn Prozent Mehr fuer ein Gutes Gewissen. 10 July, 2007.

Malets O., Tysiachniouk M. The Effect of Expertise on the Quality of Forest Standards Implementation: The Case of FSC Forest Certification in Russia // Forest Policy and Economics. 2009. Vol. 11. P. 422–428.

Power M. The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press, 1997.

Power M. Evaluating the Audit Explosion // Law and Policy. 2003. Vol. 25. P. 185–202.

Scharpf F. Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford: Oxford University Press, 1999.

Spiegel, der. Zweifel am Oekopolitik. 13 November, 2006.

Wall Street Journal, the. FSC's Green Label for Wood Products Gets Growing Pains. 30 October, 2007.

Источники

Интервью с аудитором сертификационного органа (октябрь 2006 г.)

Интервью с менеджером сертифицированной компании (январь 2007 г.)

Интервью с членом национальной рабочей группы (январь 2007 г.)

Интервью с сотрудником экологической общественной организации (январь 2007 г.)

Интервью с аудитором сертификационного органа (январь 2007 г.)

Интервью с менеджером по сертификации сертифицированной компании (январь 2007 г.)

Интервью с менеджером по финансам сертифицированной компании (январь 2007 г.)

Интервью с сотрудником проекта по устойчивому лесопользованию (февраль 2007 г.)

Интервью с сотрудником экологической общественной организации (февраль 2007 г.)

Интервью с представителем сертификационного органа (февраль 2007 г.)

Интервью с сотрудником Лесного попечительского совета (апрель 2007 г.)

Интервью с менеджером международной торговой сети (сентябрь 2007 г.)

Интервью с сотрудником экологической общественной организации (октябрь 2007 г.)

Интервью с сотрудником Лесного попечительского совета (декабрь 2007 г.)

Интервью с сотрудником Лесного попечительского совета (декабрь 2007 г.)