



ЗАКОН ЛЕЙСИ И ЕГО РОЛЬ в борьбе с незаконными рубками

Н. Шматков, WWF России

22 мая 2008 г. Конгрессом США были приняты и вступили в силу поправки к так называемому Закону Лейси (Lacey Act), которые вводят уголовную ответственность за ввоз на территорию США продукции растительного происхождения из любой страны мира (за исключением общераспространенных недревесных культурных растений), полученной нелегальным путем. Теперь импортеры должны внимательно относиться к доказательствам легальности происхождения растительной продукции, в том числе древесины и лесоматериалов из естественных лесов, лесных плантаций и лесных культур. Действие закона распространяется на ввоз не только сырья (круглого леса), но и на всю продукцию из древесины, включая пиломатериалы, мебель, древесные плиты, целлюлозу, бумагу, деревянную или картонную упаковку, а также на недревесные и пищевые ресурсы леса. Безусловно, поправки к Закону Лейси существенно повлияют на поставки в США в том числе российской древесины, переработанной в Китае.

До принятия этих поправок Закон Лейси устанавливал жесткую уголовную и административную ответственность за ввоз на территорию США (и за перемещение по территории страны) любых объектов животного мира и их частей, добытых или перемещаемых с нарушением национального законодательства (включая Соглашения с индейцами о земле и Законы резерваций) или законодательства страны происхождения объекта животного мира, умышленно или по неосторожности. Однако действие Закона Лейси относительно объектов растительного мира и их частей ограничивалось только растениями, ареал которых захватывал территорию США. Теперь с отменой этого ограничения Закон Лейси наряду с новым законодательством Европейского союза становится мощным правовым механизмом по предотвращению торговли нелегально заготовленной древесиной на крупнейших мировых рынках, а значит, и по обеспечению устойчивого лесопользования в странах, экспортирующих древесину, включая Россию. Заметим, что уже с 1988 г. Законом Лейси установлена жесткая ответственность за подделку документов, подтверждающих легальность происхождения и перемещения объектов растительного и животного мира и их частей.

Несмотря на то, что Закон Лейси играет огромную роль в борьбе с торговлей нелегально добытыми растениями и животными, включая нелегально заготовленную древесину, а также в силу того, что США остается одним из крупнейших рынков сбыта, информации на русском языке об этом законе недостаточно. Тем не менее он является одним из самых первых и действенных законов об охране животного и растительного мира, имеющих важнейшее международное значение.

Закон Лейси назван по имени его основного автора — Джона Лейси, сенатора от штата Айова. Изначально он был принят в 1900 г. для усиления национального законодательства в сфере сельского хозяйства: законом регулировались охрана и обеспечение легальности ввоза в США промысловых, певчих и насекомоядных птиц, интродукция и реинтродукция полезных для развития сельского хозяйства видов,



© WWF–Canon / Элэйн КОМПОСТ

предотвращение интродукции «нежелательных» чужеродных видов, вытесняющих местные «полезные» виды. В частности, был запрещен ввоз из Старого Света некоторых видов летучих мышей, питающихся фруктами, мангустов, обыкновенного воробья и других видов, объявленных «нежелательными» Министерством сельского хозяйства США.

Введение закона предполагало усиление национального законодательства в сфере охраны животного мира, в частности он был направлен на предотвращение незаконной добычи птиц с целью производства перьев для украшения дамских костюмов. Однако самое важное, что закон обеспечил возможность наказания браконьеров вне зависимости от того, в каком штате или в какой стране были незаконно добыты объекты животного мира: он позволил разрушить типичные для Америки того времени схемы ухода преступников от наказания, когда браконьеры добывали животных в одном штате, а продавали в другом или выдавали животных, добытых до начала охотничьего сезона, за животных, добытых за пределами данного штата или территории США. Другим важнейшим достижением закона является требование надлежащего оформления разрешительных документов для объектов животного мира при торговле между штатами США с зарубежными странами, а также надлежащей маркировки грузов. Тем самым он ограничил права отдельных штатов в данных вопросах, поставив во главу угла национальные приоритеты.

В закон неоднократно вводились различные поправки, расширявшие сферу его применения далеко за пределы сельского хозяйства и индустрии роскоши. Например, в 1935 г. действие закона было расширено на компании и ассоциации: стали предусматриваться, во-первых, ответственность за перевозку, осуществленную любыми способами, и за прием к перевозке незаконно добытых объектов животного мира, во-вторых, необходимость соблюдения законодательства иностранных государств, на территории которых были добыты объекты животного мира. За нарушение закона стали предусматриваться не только штрафы, арест и конфискация браконьерской добычи, но и уголовная ответственность, вплоть до заключения в тюрьму. В 1949 г. к закону принята поправка, запрещающая перевозку объектов животного мира в негуманных и антисанитарных условиях.

В 1969 г. к закону приняты поправки, отражающие обеспокоенность американского общества вопросами сохранения окружающей среды: его действие было распространено на амфибий, рептилий, моллюсков и кораллы. За нарушение



ние закона были многократно увеличены суммы штрафов (до 10 тыс. долларов) и сроки тюремного заключения (до года). При этом закон стал определять тюремное заключение как меру наказания за осознанное нарушение закона, а штрафы — за нарушение по халатности или неосторожности. Интересно, что активное совершенствование закона, достаточно успешное и строгое его исполнение связаны не только с заботой американского правительства о состоянии окружающей среды: важным дополнительным фактором является борьба с оборотом наркотиков. Не секрет, что наркодельцы часто используют как самих животных и растения, так и контейнеры для их перевозки для нелегального перемещения наркосодержащих веществ через границу.

В 1981 г. Конгресс США вновь вернулся к вопросам нелегальной торговли объектами животного и растительного мира, принявшей массированный характер и происходящей хорошо организованными крупными партиями, приносящей большие нелегальные доходы и вызывающей удручающие экологические последствия. Постановлением Конгресса США Закон Лейси был объединен с аналогичным основополагающим законом, регулирующим торговлю рыбными ресурсами (Законом о черном окуне), а также дополнен важными поправками, включающими в сферу действия закона перелетных птиц и виды растений, естественный ареал которых захватывает территорию США. Поправки четко установили ответственность за нарушение в зависимости от его характера, коммерческой стоимости нелегально добытых объектов животного и растительного мира, преднамеренности преступления и др. Закон определил возможность и порядок конфискации транспортных средств, на которых нелегально перевозились растения, животные и их части. Законом отменено положение «двойной вины»: до этого для обвинения требовалось доказать, что нарушитель не только знал о незаконном характере перевозимого груза, но и сам нарушил положения закона. В случае преступлений особо тяжкого характера законом стал предусматриваться штраф в размере 20 тыс. долларов США и тюремное заключение до 5 лет. Для наступления уголовной ответственности достаточно, чтобы рыночная стоимость незаконно добытых и ввезенных в США объектов животного и растительного мира и их частей превышала 350 долларов. Закон существенно расширил полномочия Службы рыбы и дичи, определил возможность ношения сотрудниками огнестрельного оружия, порядок его применения, а также возможность ареста правонарушителей сотрудниками этого агентства, порядок ведения ими следствия и дознания.

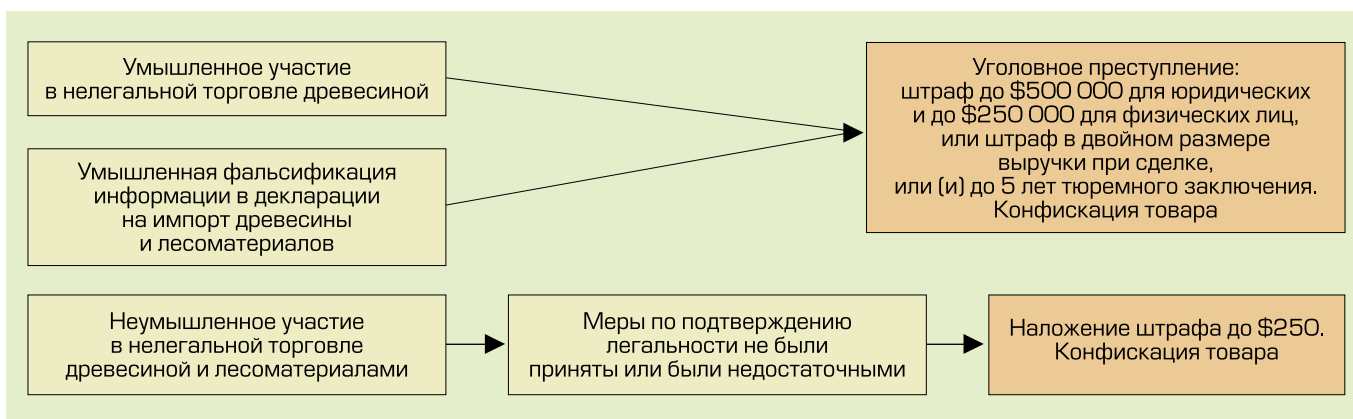
Поправки 1981 г. к закону вызвали достаточно бурную и неоднозначную реакцию в американском обществе. Выражая интересы охотников, против этих поправок резко высту-

пили «Сафари Клуб» и Национальная ружейная ассоциация США. В свою очередь, такие организации, как WWF США, Международная лига защиты приматов, TRAFFIC, Общество за законодательство по охране животных, Международная ассоциация служб рыбы и дичи, Институт управления ресурсами дикой природы, Служба рыбы и дичи США, Национальная служба по морским рыбным ресурсам и Департамент юстиции, активно поддержали эти поправки, которые значительно расширили значение закона как механизма борьбы с браконьерством и нелегальной торговлей растениями и животными на международном уровне.

Принятие поправок приветствовали активисты охраны природы во многих развивающихся странах, подчеркивая, что обеспеченные государства должны бороться с торговлей нелегально добытыми растениями и животными, поскольку развивающиеся страны зачастую не способны контролировать границы, имеющие большую протяженность и, как правило, находящиеся в удаленных и труднодоступных районах. Многие организации приветствовали резкое ужесточение ответственности за нарушение закона, поскольку, по их мнению, меры ответственности, установленные ранее, не могли предотвратить участвовавшие случаи браконьерства и нелегальной международной торговли.

В 1988 г. Конгресс США принял очередную серию поправок к Закону Лейси, еще более ужесточив его. В частности, была определена ответственность за подделку документов, подтверждающих легальность происхождения перевозимых растений, животных и их частей, а также еще более расширены права сотрудников Службы рыбы и дичи по борьбе, связанные с арестом нарушителей и проведением следственных действий. В настоящее время Свод законов США предусматривает тюремное заключение сроком до 5 лет и (или) штрафы до 250 тыс. долларов за нарушение закона частными лицами и до 500 тыс. долларов — организациями. Строгость наказания зависит от ряда обстоятельств, в первую очередь от умышленного или неумышленного нарушения; неумышленное предполагает, пытался ли виновный выяснить, законно происхождение ввезенной им продукции, или не пытался (см. рисунок).

Безусловно, Закон Лейси не является единственным законом США, регулирующим вопросы торговли объектами животного и растительного мира и имеющим важное природоохранное значение. В разные годы были приняты: Закон о видах, находящихся под угрозой исчезновения, который в частности обеспечивает соблюдение на государственном уровне требований Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (CITES); Закон о перелетных птицах, предусматривающий уголовную ответственность за куплю и про-



Ответственность за нарушение Закона Лейси¹

¹ Информация представлена в упрощенном виде. Подробнее см. в тексте Закона Лейси (<http://www.animallaw.info/statutes/stusfd16usca3371.htm>)



дажу особой перелетных птиц, а также за их незаконное уничтожение; Закон об охране морских млекопитающих, за преследующий торговлю этими животными или сырьем из этих животных; Закон об охране африканского слона, регулирующий экспорт слоновой кости и изделий из нее на территорию США. Принято еще несколько законов по охране диких птиц. Тем не менее Закон Лейси по праву занимает центральное место в американском законодательстве, связанном с международной торговлей растениями и животными, поскольку его действие распространяется практически на все виды дикорастущих растений и животных в любой стране происхождения, и ответственность за его нарушение является наиболее строгой.

По данным Департамента юстиции США, более половины зафиксированных правонарушений в сфере охраны природы связаны с нарушением Закона Лейси. По данным за 2007 г., за его нарушение взыскано штрафов на общую сумму около 19 млн долларов (в 2005 г. — более 22 млн долларов); в общей сложности сроки тюремного заключения составили 31 год (в 2005 г. — 63 года), сроки условного заключения — 536 лет (в 2005 г. — 685 лет). Для сопоставления: в 1993 и 1994 гг. взыскано штрафов на общую сумму 1 млн долларов, сроки тюремного заключения в общей сложности составили 26 лет.

Поправки 2008 г. распространяют действие закона на все дикорастущие растения, включая *древесные*, происхождения из всех стран. Они предусматривают уголовную и административную ответственность за импорт, экспорт, перевозку, продажу, приобретение или получение при международной торговле или торговле между штатами растений или их частей, заготовленных с нарушением законодательства США, международного законодательства или законодательства страны, на территории которой они заготовлены. Поправки предоставляют возможность Правительству США применять жесткие меры к частным лицам и компаниям, пытающимся (умышленно или по незнанию) ввозить на территорию страны нелегально заготовленную древесину и лесоматериалы: накладывать штрафы; реквизировать нелегально добытую древесину, лесоматериалы, транспортные средства, на которых осуществлялась перевозка; приговаривать нарушителей к тюремному заключению.

Несмотря на то, что с принятием новых поправок появился мощный правовой механизм борьбы с торговлей нелегально заготовленной древесиной, законом не определена четкая процедура подтверждения легальности происхождения древесины и лесоматериалов и не требуется независимое подтверждение легальности происхождения. Тем не менее древесина со всей определенностью считается нелегальной в следующих случаях: если она краденая; если она заготовлена на территории национальных парков, резерватов и на иных особо охраняемых природных территориях; если она заготовлена без оформления необходимых разрешительных документов или вне установленных границ лесосеки; если она заготовлена без уплаты соответствующих пошлин, налогов или попенной платы; если ее экспорт или перемещение совершены с нарушением соответствующего законодательства.

Продукция будет считаться нелегальной и тогда, когда американская компания, например, закупит партию паркета из страны N, древесина для изготовления которой заготовлена в стране NN без соответствующих документов, когда при ввозе древесины в США в декларации был указан иной, низший сорт лесоматериалов или более дешевая порода, а также когда для изготовления бумаги использовано нелегальное сырье.

Данные поправки преследуют две важнейшие цели: природоохранную — борьбу с обезлесением, глобальным потеплением, сокращением биологического разнообразия и экономическую — создание справедливой конкурентной среды для законопослушных лесозаготовительных и торгующих продукцией из древесины компаний, в первую очередь американских. По данным американских ассоциаций лесозаготовителей, упущенная выгода компаний в 2008 г., связанная с поступлением на рынок США более дешевой нелегальной древесины и лесоматериалов, достигла 460 млн долларов.

Решением Правительства США ответственность по контролю за исполнением закона возложена на Пограничную и таможенную службу США, Службу рыбы и дичи, Службу карантинного контроля растений и животных. Решением Конгресса США изменена форма таможенной декларации с добавлением граф, необходимых для внесения информации о происхождении древесины.

Сможет ли этот закон эффективно воздействовать на решение проблемы незаконных рубок (одной из движущих сил которых является спрос на лесную продукцию со стороны США), во многом зависит от того, будут ли в ближайшие годы созданы прецеденты осуждения импортеров лесной продукции незаконного происхождения. Эксперты неправительственных организаций США считают, что в ближайшее время Департамент юстиции США предпримет соответствующие действия по созданию судебных прецедентов по наказанию компаний, занимающихся поставками нелегально заготовленной древесины и лесоматериалов на рынок США. Предполагается, что в первую очередь под пристальное внимание властей попадут крупные сетевые торговые компании и поставщики лесоматериалов.

Введение поправок в практику применения будет поэтапным и закончится к 30 сентября 2010 г. В течение первого этапа, который завершился 1 апреля 2009 г., подача деклараций с информацией о происхождении древесины была добровольной. С 1 апреля введено обязательное декларирование происхождения древесины в круглом виде, пиломате-

© WWF России / Михаил ГУРЬЯНОВ





риалов, фанеры и шпона. К 30 сентября 2010 г. будет введено обязательное декларирование происхождения древесины в любом виде в составе любых экспортируемых материалов. Станет обязательным указание страны происхождения древесины, научного названия породы, стоимости продукции, объема древесины отдельно по каждой породе. Необязательно декларировать компоненты бумажной продукции, если она состоит из вторичных перерабатываемых материалов, материалы растительного происхождения, используемые при транспортировке продукции в виде тары. Более подробную информацию по заполнению декларации предоставляет Министерство сельского хозяйства США.

С 30 сентября 2010 г. всем поставщикам древесины в любом виде на рынок США обязательно предоставлять декларацию, содержащую следующую информацию:

- научное (латинское) название растения;
- страна-производитель (на территории которой заготовлено растение);
- количество и мера измерения продукции;
- стоимость импортируемой продукции.

Форма декларации размещена на официальном сайте Службы карантинного контроля растений и животных Министерства сельского хозяйства США (http://www.aphis.usda.gov/plant_health/lacey_act/downloads/declarationform.pdf).

По данным международной неправительственной организации «Агентство экологических расследований» (Environmental Investigation Agency), лесоматериалы из древесины нелегального происхождения попадают на рынок США в основном из Китая (г. Суйфэнхэ, провинция Хэйлунцзян), древесина для изготовления которых поставляется с Дальнего Востока России (преимущественно из Приморского края через Гродековский таможенный пункт, а также из Иркутской, Читинской обл. и Республики Бурятия через забайкальский коридор в Маньчжоули, провинция Внутренняя Монголия), из Индонезии и Папуа Новой Гвинеи. Китай является основным поставщиком древесины на рынок США. По данным за 2007 г., 22 % импортируемого из Китая объема лесоматериалов поступило на рынок США, что в общей сложности составляет 15,7 млн м³ древесины (в круглом эквиваленте) на общую сумму около 8,5 млрд долларов. Таким образом, последние поправки к Закону Лейси будут иметь важнейшее значение для китайских экспортеров древесины в США и, в свою очередь, для их поставщиков из России — крупнейшего поставщика древесины (в основном в круглом виде) в Китай, для которой Китай остается крупнейшим рынком сбыта лесоматериалов.

История создания Закона Лейси, его постепенное совершенствование и становление значения этого *национального* закона как важнейшего механизма борьбы с нелегальной добычей растений и животных на *международном* уровне интересны и поучительны. Закон Лейси перешагивает через внутриведомственные барьеры, в его эффективном применении заинтересованы и правоприменительные органы, и органы управления природными ресурсами. По Закону Лейси определяющим является не наличие или отсутствие определенных документов на лесоматериалы, а факт законности или незаконности заготовки древесины, причем согласно законодательству той страны, в которой эта древесина была заготовлена. Мы видим, что законодательство, создающее барьер сбыту нелегально заготовленной продукции на крупном рынке сбыта, серьезно воздействует на обеспечение легальности заготовки сырья в других странах и в борьбе с нелегальным природопользованием оказывается эффективнее

Чтобы не попасть под действие Закона Лейси, неправительственная международная организация Forest Trends рекомендует импортерам древесины и лесоматериалов придерживаться следующих правил:

- необходимо контролировать цепочку поставок продукции и требовать от поставщиков документальное подтверждение легальности ее происхождения. Необходимо помнить, что согласно Закону Лейси незнание факта нелегальности происхождения древесины не освободит от ответственности за торговлю нелегально заготовленной древесиной и ее перевозку: очень важно, что для определения ответственности по Закону Лейси определяющим является не наличие или отсутствие документов на продукцию, а факт законности или незаконности заготовки древесины для ее изготовления;
- нельзя доверять лишь декларативным заявлениям поставщиков о легальности происхождения их продукции. Писем и контрактов недостаточно (эти документы не будут доводом, если возникнут подозрения в легальности происхождения древесины);
- нельзя со всей полнотой доверять сертификатам, подтверждающим легальность и устойчивость заготовки древесины (такие сертификаты также не являются доводом в случае возникновения сомнений в легальности происхождения древесины);
- необходимо составлять контракты на поставки таким образом, чтобы защитить свои интересы. Можно составить контракт так, что импортер становится собственником древесины или лесоматериалов только при успешном прохождении ими таможи, или включить в контракт требование о возмещении поставщиком ущерба в случае возникновения проблем на таможне, возникших по причине нелегального происхождения древесины. Поскольку по Закону Лейси определяющим является не наличие тех или иных документов на лесоматериалы, а фактическое отсутствие нарушения законодательства при заготовке и транспортировке древесины, наиболее разумной стратегией для компаний лесного сектора является применение всех возможных средств для подтверждения легальности ее происхождения. В основе мер предосторожности должна лежать четкая система риск-менеджмента для выявления и оценки рисков, связанных с происхождением лесной продукции.

национального законодательства стран-экспортеров. Также мы видим, на какие решительные законодательные и правоприменительные меры способно пойти государство для защиты законопослушного бизнеса, для создания ему справедливой конкурентной среды и насколько эти меры созвучны здравому смыслу, понятны обществу и действенны в реализации задач охраны природы.

ИСТОЧНИКИ

- Anderson, Robert S. (1995) The Lacey Act: America's Premier Weapon in the Fight Against Unlawful Wildlife Trafficking, Public Land Law Review. Annual Report FY 2007 U.S. Fish & Wildlife Service. Office of Law Enforcement, September 2008.
- Combs, Heath E. Updated Lacey Act becomes world's first ban on illegal logging. Furniture Today, June 24, 2008.
- Gress, Jude R. and Amelia Porges (2008) Amendment to the US Lacey Act: Implications for Chinese Forest Products Exporters. Forest Trends and Sidley Austin LLP. Lacey Act 16 U.S.C. § 701, May 25, 1900.
- <http://www.forestforum.ru/viewtopic.php?f=9&t=4479>
- <http://www.animallaw.info/statutes/stusfd16usca3371.htm>
- http://www.aphis.usda.gov/publications/plant_health/content/printable_version/fs_laceyact.pdf
- <http://www.aphis.usda.gov/newsroom/content/2009/02/laceypln.shtml>
- <http://www.eia-global.org/lacey>