

Об объеме накопленных изменений Лесного кодекса РФ за 2006-2022 годы

Одним из аргументов в пользу подготовки и принятия нового Лесного кодекса РФ в середине нулевых годов XXI века была необходимость стабильного лесного законодательства, которое изначально учитывало бы современные реалии управления лесами и не требовало бы регулярных изменений. Проблема со стабильностью предыдущего Лесного кодекса РФ (федерального закона от 29 января 1997 года № 22-ФЗ) действительно была: в течение первых пяти лет он не менялся, но за вторые пять лет (2002-2006) было принято двенадцать законов, внесших в него изменения (в среднем - 2,4 в год). В то время это считалось беспрецедентной частотой изменения главного лесного закона страны, и вызывало беспокойство как специалистов лесного хозяйства, так и законодателей.

Однако, новый Лесной кодекс РФ (федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ) оказался еще менее стабильным. Первые поправки были внесены в него через полтора года после принятия (в Лесной кодекс 1997 года - через пять лет и семь месяцев). Всего за первые шестнадцать лет действия нового кодекса в него было внесено 62 набора поправок, в том числе 60 - федеральными законами, и 2 - постановлениями Конституционного суда РФ. Средняя частота внесения изменений в Лесной кодекс РФ 2006 года за этот период составила 3,9 раза в год (аналогичная для Лесного кодекса РФ 1997 года - 1,2 раза в год); средняя частота внесения изменений с момента принятия первого набора поправок - 4,3 раза в год (1,2 раза соответственно).

Проведенное сравнение первоначальной редакции Лесного кодекса РФ 2006 года (по публикации в Российской газете) и редакции, действовавшей по состоянию на 1 января 2023 года, показал, что от исходного текста кодекса к настоящему времени осталось только 10,4% текста (статей, абзацев и фраз, сохранившихся в первоначальном виде). Остальные 89,6% кодекса представляют собой новый текст, внесенный поправками. Некоторые части нового текста за время действия кодекса изменялись уже по два-три раза, однако анализ кратности изменений не проводится. В федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации" за первые 16 лет действия изменения вносились 34 раза - в среднем 2,1 раза в год, подсчет доли измененного текста этого закона не проводился.

Следует отметить, что российское лесное законодательство имеет очень сложную структуру и включает в себя не только собственно Лесной кодекс РФ, федеральный закон о его введении в действие и ряд смежных федеральных законов, но и подзаконные акты разного уровня (Правительства РФ и уполномоченных федеральных органов исполнительной власти - Минприроды и Рослесхоза), обязательные для исполнения методические и инструктивные материалы (прямо предусматриваемые Лесным кодексом), а также профильные законы субъектов РФ. Крупные изменения Лесного кодекса РФ или закона о его введении, изменение уполномоченного федерального органа исполнительной власти, или некоторые специфические события типа "регуляторной гильотины", приводили и приводят к волнам изменений подзаконных актов федерального уровня или законов и подзаконных актов субъектов РФ. Поскольку разработка и утверждение каждого подзаконного акта или регионального закона представляет собой длительный и сложный процесс, их обновление каждый раз затягивается на многие месяцы или даже годы. В результате волны изменений подзаконных актов и региональных законов накладываются друг на друга и образуют своеобразную интерференционную картину, разобраться в которой

(и понять, как в конкретный момент времени может работать та или иная норма законодательства) крайне сложно.

Общий объем отраслевых законов и подзаконных актов, прямо или косвенно относящихся к работе конкретного лесного специалиста уровня руководителя лесничества или главного специалиста лесозаготовительного предприятия, можно оценить в несколько (4-6) тысяч страниц текста. Держать такое количество норм и правил в голове, особенно с учетом того, что они регулярно и непредсказуемо меняются, большинству специалистов не под силу.

Никаких объективных индикаторов или хотя бы субъективных оценок признанных отраслевых специалистов, свидетельствующих об улучшении качества лесного законодательства в результате таких частых и обильных правок, нет.