



Рейтинг WWF «Информационное содержание интернет-сайтов органов государственного управления лесами субъектов Российской Федерации» 2011 года

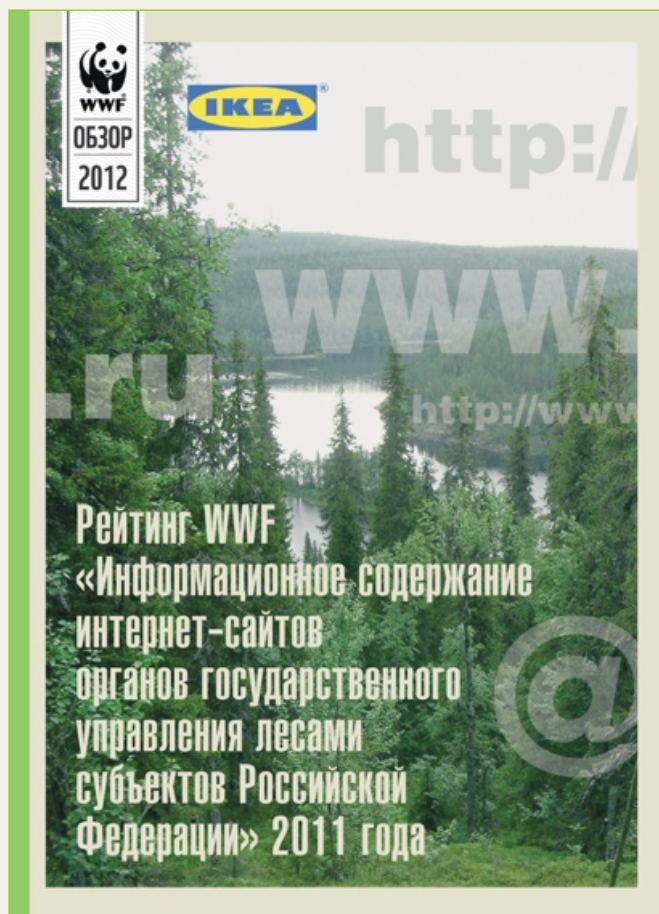
А. Григорьев, МСоЭС; К. Пахорукова, СОПР;
Н. Шматков, WWF России

Требования законодательства к интернет-сайтам органов государственной власти и управления

С каждым днем роль Интернета в жизни современного общества возрастает. Интернет является универсальным инструментом мгновенного обмена, систематизации, поиска и хранения информации. Сфера лесопользования и лесопользования не является исключением. Интернет-сайты быстро становятся действенным, дешевым, удобным и доступным средством информирования населения о состоянии лесов, их охране, управлении и использовании. С помощью сайтов органы управления лесами могут обеспечить эффективное участие населения в процессе принятия решений. В частности, через интернет-сайты можно эффективно распространять информацию о чрезвычайных ситуациях (например, о лесных пожарах), объяснять гражданам функции органов управления лесами, проблемы лесного хозяйства, возможные пути их решения, наладить связь с общественностью и населением, создать мощный механизм обратной связи.

Более того, наличие, поддержка и регулярное обновление интернет-сайтов — обязанность органов государственной власти. С 1 января 2010 года в соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ от 9 февраля 2009 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее — ФЗ № 8) органы

В апреле 2012 года WWF России проведены анализ и оценка качества информационного содержания интернет-сайтов органов государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации по 24 показателям и составлен рейтинг интернет-сайтов органов управления лесами. При составлении рейтинга использовались данные о состоянии интернет-сайтов на конец ноября 2011 года. Рейтинг осуществлен в рамках проекта «Партнерство WWF — IKEA по лесам».



Рейтинг WWF «Информационное содержание интернет-сайтов органов государственного управления лесами субъектов Российской Федерации» 2011 года /

А. Ю. Григорьев, К. А. Пахорукова, Н. М. Шматков.
Под общей редакцией Н. М. Шматкова; Всемирный фонд дикой природы (WWF). — М., 2012. — 48 с.

Издание распространяется бесплатно. По вопросам получения обращайтесь к Николаю Шматкову (WWF России) 109240, г. Москва, ул. Николаямская, д. 19, стр. 3
Тел.: + 7 (495) 727 09 39, факс: + 7 (495) 727 09 38
nshmatkov@wwf.ru



управления лесами обязаны иметь официальные сайты. Их информационное наполнение должно соответствовать требованиям этого закона и постановления Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 года № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

В частности, согласно статье 4 ФЗ № 8 «основными принципами обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления являются: открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления...; достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления; свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом...»

Согласно статье 8 этого закона «пользователь информацией имеет право: получать достоверную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; ...не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой не ограничен; обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и установленный порядок его реализации; требовать в установленном законом порядке возмещения вреда, причиненного нарушением его права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Вместе с тем устанавливаемые данным законом требования к информации, размещаемой государственными органами власти в Интернете (статья 13), достаточно общие, подробных же методических рекомендаций по информационному содержанию сайтов органов управления лесами не существует.

Независимый рейтинг WWF России и НРА качества государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации

В течение 2010–2011 годов наличие интернет-сайтов органов государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации и качество их информационного наполнения привлекали большое внимание природоохранных организаций, входящих в Общественный экологический совет при Рослесхозе. Эта тема неоднократно рассматривалась на заседаниях совета, в том числе 30 июня 2011 года, когда было рекомендовано включить показатели качества интернет-сайтов в независимый рейтинг государственного управления лесами. Работа по составлению рейтинга успешно проведена в 2010 году Национальным рейтинговым агентством (НРА) под эгидой Всемирного фонда дикой природы (WWF России) и при поддержке Рослесхоза. В 2011 году в соответствии с рекомендациями Общественного экологического совета во время сбора информации в рамках вторичного определения рейтинга в анкету были включены три критерия, относящиеся к информационному наполнению интернет-сайтов органов управления лесами.

Раздел рейтинга «Охрана, защита и восстановление лесов» дополнен критерием «Информирование населения о лесных пожарах через интернет-сайты» (оценивался по че-

тырем показателям). В раздел «Информационная открытость и участие общественности в управлении лесами» включены два критерия: «Информационная открытость системы лесопользования» (оценивался по 12 показателям) и «Наличие в открытом доступе нормативной и плановой документации» (восемь показателей).

Во время сбора информации для подготовки рейтинга 2011 года получены официальные ответы из всех субъектов Российской Федерации, за исключением Московской области и Республики Карелия. Благодаря общедоступности информации, размещенной в Интернете, это не помешало проанализировать информационное содержание интернет-сайтов Управления лесного хозяйства по Московской области и г. Москва, а также Министерства по природопользованию и экологии Республики Карелия.

Независимый анализ состояния интернет-сайтов понадобился для большинства регионов, участвующих в рейтинге. Выяснилось, что в значительной части анкет разделы, посвященные информационному качеству интернет-сайтов, заполнены с ошибками, часто без указания гиперссылок, что очень затруднило контроль предоставленных данных. В результате при обработке полученной информации пришлось не только проверять предоставленные сведения, но и проводить дополнительный анализ структуры и содержания сайтов. При этом оказалось, что запрашиваемая информация на сайтах имелась, но в анкете не отражалась либо ответы представлялись некорректно.

Всего при обработке анкет, содержащих исходную информацию, для подготовки независимого рейтинга 2011 нами получены сведения по 24 показателям, отражающим состояние информации, содержащейся на интернет-сайтах государственных органов управления лесами в 80 субъектах¹ по состоянию на ноябрь прошлого года. Они объединены в три группы, которые вместе с 39 другими критериями использовались для определения рейтинга государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации в 2011 году.

Методика и результаты этой работы доступны в Интернете², а также опубликованы в № 1 журнала «Устойчивое лесопользование» за 2012 год³.

Во время работы стало ясно, что собранный объем информации выходит далеко за рамки составления рейтинга качества управления лесами в целом. Он позволяет нам более детально оценить качество интернет-сайтов органов управления лесами, выявить достижения и проблемы. Эти сведения могут быть исходными для дальнейшего мониторинга изменения информационного качества сайтов. Таким образом, было решено сделать более подробный анализ и отдельный рейтинг интернет-сайтов органов управления лесами, включая полные результаты оценок качества их информационного наполнения по всем 24 показателям. В отличие от кластеризации регионов по природно-экономическим условиям, которая использована при подготовке рейтинга управления лесами в целом (малолесные, многолесные и т. д.), данные рейтинга интернет-сайтов представлены в разрезе федеральных округов, что более удобно для принятия в дальнейшем управленческих решений.

Рейтинг интернет-сайтов региональных органов управления лесами 2011 года

В апреле 2012 года экспертами WWF России завершены анализ и оценка качества информационного содержания

¹ Рейтинг по Москве и Санкт-Петербургу не проводился, данные по Нечскому АО оценивались вместе с данными по Архангельской области.

² http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/forestrating/

³ http://www.wwf.ru/resources/publ/magazines/forest_mag/doc2502/page1/



интернет-сайтов органов государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации по 24 показателям и составлен их рейтинг (по данным на конец ноября 2011 года). Во время проведения этой работы проанализирован огромный объем информации (более 1600 показателей), которая оценена в очень сжатые сроки. Необходимо отметить низкое качество исходной информации (о чем говорилось выше), методическую новизну работы, достаточно динамичную ситуацию с интернет-сайтами, некоторые из которых могли весьма быстро меняться как в лучшую сторону, так и в худшую (что затрудняло повторную проверку).

Полученные нами сведения представлены в следующих трех разделах:

- анализ качества интернет-сайтов по 24 показателям, которые сгруппированы по трем критериям, использованным при составлении рейтинга (табл. 1–3);
- ранжирование субъектов РФ по качеству информационного наполнения интернет-сайтов органов управления лесами;
- первичные результаты оценок качества информационного наполнения интернет-сайтов органов управления лесами.

Анализ качества интернет-сайтов органов управления лесами в субъектах Российской Федерации по 24 показателям

Критерий «Информирование населения о лесных пожарах через интернет-сайты»

В лесопожарный сезон на первой странице сайта органа управления лесами размещается специальный раздел (разделы) о лесопожарной ситуации. Для его оценки использовались следующие четыре показателя:

- телефон горячей линии (контакты, по которым можно обратиться в случае лесного пожара);
- описание действий при обнаружении лесного пожара (памятка);
- информация об оперативной лесопожарной обстановке в регионе, в том числе схемы пожарной опасности, ссылки на карты очагов крупных пожаров на сайте МЧС или Рослесхоза и т. д.;
- описание принятых регионом мер по профилактике и борьбе с лесными пожарами.

Использовались следующие оценки, выраженные в баллах: специальный раздел есть и наполнен соответствующей информацией — 2 балла; раздел есть и на нем частично представлена информация — 1 балл; раздела нет — 0 баллов.

Таблица 1. Информирование населения о лесных пожарах через интернет-сайты по 80 субъектам Российской Федерации (наличие в лесопожарный сезон на первой странице сайта органа управления лесами специального раздела о лесопожарной ситуации)

Оценка	Телефон горячей линии	Описание действий при обнаружении лесного пожара	Информация об оперативной лесопожарной обстановке	Меры по профилактике и борьбе с лесными пожарами
Есть	33 (41,3 %)	22 (27,5 %)	24 (30,0 %)	38 (47,5 %)
Есть частично	25 (31,3 %)	11 (13,8 %)	13 (16,3 %)	16 (20,0 %)
Нет	22 (27,5 %)	47 (58,8 %)	43 (53,8 %)	26 (32,5 %)

Таблица 2. Информационная открытость системы лесопользования по 80 субъектам Российской Федерации

Оценка	Сайт регионального органа управления лесами	Контакты органа управления лесами	Контакты руководителей и специалистов	Контакты и графика для обращения граждан	Контакты лесничеств	Картосхема лесничеств	Интернет-ссылка на сайт с портала Рослесхоза	Отчет о выполнении полномочий	Отчет о выполненных переданных полномочий	Отчеты о развитии ЛПК	Отчеты о борьбе с нелегальными рубками	Новостная лента
Есть	76 (95,0 %)	73 (91,3 %)	65 (81,3 %)	52 (65,0 %)	68 (85,0 %)	19 (23,8 %)	40 (50,0 %)	37 (46,3 %)	20 (25,0 %)	14 (17,5 %)	34 (42,5 %)	38 (47,5 %)
Есть частично	1 (1,3 %)	2 (2,5 %)	7 (8,8 %)	19 (23,8 %)	5 (6,3 %)	5 (6,3 %)	2 (2,5 %)	7 (8,8 %)	2 (2,5 %)	5 (6,3 %)	11 (13,8 %)	19 (23,9 %)
Нет	3 (3,8 %)	5 (6,3 %)	8 (10,0 %)	9 (11,3 %)	7 (8,8 %)	56 (70,0 %)	38 (47,5 %)	36 (45,0 %)	58 (72,5 %)	62 (77,5 %)	35 (43,8 %)	23 (28,7 %)

Таблица 3. Наличие в открытом доступе на интернет-сайтах региональных органов управления лесами нормативной и плановой документации по 80 субъектам Российской Федерации

Оценка	Лесной план субъекта РФ	Лесохозяйственные регламенты лесничеств	Порядок заготовки гражданами для собственных нужд			Правила использования лесов для ведения охотничьего хозяйства	Исключительные случаи заготовки древесины на основании договоров купли-продажи	Информация об аукционах на право аренды лесов
			древесины	недревесных лесных ресурсов	пищевых лесных ресурсов, лек. сырья			
Есть	57 (71,3 %)	55 (68,8 %)	47 (58,8 %)	42 (52,5 %)	42 (52,5 %)	36 (45,0 %)	40 (50,0 %)	63 (78,8 %)
Есть частично	3 (3,8 %)	3 (3,8 %)	2 (2,5 %)	1 (1,3 %)	1 (1,3 %)	1 (1,3 %)	1 (1,3 %)	3 (3,8 %)
Нет	20 (25,0 %)	22 (27,5 %)	31 (38,8 %)	37 (46,3 %)	37 (46,3 %)	43 (53,8 %)	39 (48,8 %)	14 (17,5 %)



Максимальная оценка по этому критерию могла составить 8 баллов.

Требование к размещению лесопожарной информации на первой (главной) странице сайта или раздела на портале в лесопожарный период достаточно очевидно. В теплый период года лесные пожары являются острой проблемой для всех лесов нашей страны. Посетитель сайта должен получать эту информацию (особенно куда обращаться и что делать в случае пожара) наиболее целенаправленным и легкодоступным образом.

Телефон горячей линии

В ноябре 2011 года он обнаружен на 33 интернет-сайтах из 80 (41 %). На лучших сайтах это был выделенный ярким цветом баннер «Лесные пожары» (или раздел в меню сайта с аналогичным названием) с указанием номеров телефонов, интернет-переходами на описания действий по предотвращению лесных пожаров, действий в случае их обнаружения и т. д. Таким сайтам по данному показателю присваивалось 2 балла.

В случаях, когда на главной странице хотя и не было специально выделенной горячей линии, но имелись выделенные контактные данные (телефоны, факсы, электронные адреса) руководителей или их приемных, присваивался 1 балл. Такого рода ситуации отмечались на 25 интернет-сайтах (31 %). Они не могут служить заменой горячим линиям, но по крайней мере позволяют пользователю понять, куда можно обратиться за помощью при возникновении лесного пожара.

Если выяснение контактной информации об органе государственного управления лесами в регионе для сообщения о лесном пожаре превращалось в сложную задачу, интернет-сайту присваивалось 0 баллов (22 региона, 28 %).

Описание действий в случае обнаружения лесного пожара (памятка)

В нее помимо описания действий при обнаружении лесного пожара входит также напоминание о том, как предотвратить лесной пожар, какие санкции следуют за нарушение правил пожарной безопасности и т. д.

Как показало общение с жертвами катастрофических лесных пожаров в европейской части России летом 2010 года, население очень часто имеет весьма ограниченные представления о том, какую опасность для их здоровья и жизни могут представлять лесные и торфяные пожары, о правилах действий в случае обнаружения и приближения огня. Чем опасны различные виды лесных и торфяных пожаров, какой может быть скорость распространения огня, насколько и чем конкретно он опасен, какой пожар можно попытаться потушить самостоятельно, а в каких случаях надо немедленно эвакуироваться и каким образом это делать — вся эта информация на интернет-сайтах крайне необходима.

Такого рода информацию на интернет-сайтах органов государственного управления лесами обнаружить можно только в 22 регионах (28 %). В 11 случаях (14 %) можно обнаружить хоть какие-то сведения по этому вопросу. В большинстве случаев (59 %) на сайтах органов управления лесами такая информация отсутствует.

Часто посетителям интернет-сайтов вместо этой актуальной, краткой и четкой информации практического свойства предлагаются различные официальные документы (правила пожарной безопасности и т. д.), которые не всегда можно считать оптимальным информационным продуктом для работы с населением.

Встречались и ситуации, когда ориентированная на население информация о действиях при обнаружении лесного пожара имеется на сайте (портале) органов государственной

власти региона, но переходы на нее через главную страницу могут быть весьма извилистыми и сложными. Таким образом, информацию приходится считать фактически недоступной для рядовых посетителей сайтов.

Информация об оперативной лесопожарной обстановке

В 2011 году Рослесхоз и МЧС России стали размещать на своих сайтах карты мониторинга «горячих точек» по данным космической съемки. Они позволяли получать представление о пространственном распределении лесных и торфяных пожаров в пределах регионов с весьма высокой детальностью и точностью. Однако, как показал опыт, копирование этих сведений либо размещение гиперссылок на эти полезные источники информации имели место только в единичных случаях. Также очень редко удавалось обнаруживать прогнозы пожарной опасности в лесах. На большинстве сайтов не удалось обнаружить не только этой информации, но и оперативных сводок о лесопожарной обстановке в регионе (!). Удовлетворительное описание оперативной лесопожарной обстановки обнаружено в 30 % случаев, в 16 % она представлена фрагментарно. В 54 % случаев информация об оперативной лесопожарной обстановке на сайтах органов управления лесами отсутствовала.

Описание мер профилактики и борьбы с лесными пожарами

Информация о мерах профилактики и борьбы с лесными пожарами должна быть на всех сайтах органов государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации. Однако эти ожидания оказались напрасными. В большом числе случаев не удалось обнаружить на сайтах специальных разделов, посвященных охране и защите лесов от пожаров. Удивительно, но не редкость и полное отсутствие на сайтах органов управления лесами раздела под названием «Деятельность». На некоторых сайтах можно обнаружить много информации о структуре органа управления, его функциях, полномочиях, регламентах, борьбе с коррупцией и т. д., но не о конкретной работе в регионе по профилактике и борьбе с лесными пожарами.

Часто такую информацию приходилось извлекать из сообщений новостной ленты. Даже при весьма низких требованиях к показателю информация о мерах по профилактике и борьбе с лесными пожарами обнаружилась только на 48 % сайтов. Еще в 20 % случаев она была оценена как частичная. В 32 % случаев понять, что конкретно делается для профилактики и борьбы с лесными пожарами, на основании знакомства с содержанием интернет-сайтов органов управления оказалось невозможным.

Сводные данные по наличию на первой странице сайта органа управления лесами специального раздела о лесопожарной ситуации даны в табл. 1.

Критерий «Информационная открытость системы лесопользования»

Для его оценки использовалось 12 показателей:

- наличие у регионального органа управления лесами интернет-сайта или интернет-страницы (раздела) на портале региональной администрации;
- контактная информация государственного органа управления (почтовый и электронный адреса, телефон, ФИО руководителей и т. д.);
- контактная информация руководящих работников и специалистов государственного органа управления лесами (ФИО, должность, адрес, телефон, электронная почта и т. д.);
- контактные данные и правила работы с обращениями граждан;



- контактные данные лесничеств (ФИО и должности руководителей, почтовый и электронный адреса, телефон);
- картосхемы лесничеств;
- гиперссылка на интернет-сайт органа управления лесами в субъекте Российской Федерации с портала Рослесхоза;
- отчет о выполнении полномочий в сфере использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов;
- список арендаторов лесных участков;
- отчеты о развитии лесопромышленного комплекса;
- отчеты о мерах профилактики и борьбы с нелегальными рубками;
- новостная лента, обновляемая не реже 1 раза в неделю.

Наличие у органа управления лесами отдельного интернет-сайта или интернет-страницы

Это требование выполнялось в 95 % случаев. Не удалось обнаружить либо находились в нерабочем состоянии интернет-сайты в трех регионах, еще в одном его качество оценено как «есть частично». По всей видимости, отсутствие интернет-сайта связано с реорганизацией органов управления, временными техническими проблемами, сменой провайдера и т. д. В одном из трех регионов, не имевших работоспособные интернет-сайты в ноябре 2011 года, к марту 2012 года сайт заработал, в двух других ситуация не изменилась.

Контактная информация органа управления лесами

На 91 % интернет-сайтов такого рода сведения размещены на видном месте и легкодоступны.

Контактная информация руководящих работников и специалистов

На большинстве (81 %) интернет-сайтов органов управления лесами имеются контактные данные не только ответственных руководящих работников (руководитель и его заместители), но и начальников отделов и даже специалистов. В некоторых регионах такого рода телефонные справочники даются с адресами электронных почт и фотографиями сотрудников. Эта информация очень полезна.

Однако в отдельных случаях (10 %) контактная информация ограничивается только общей приемной, поэтому понять, кто работает в органе управления лесами, за что отвечает и т. д., невозможно.

Контакты и правила работы с обращениями граждан

Удивительно, но с этим стандартным разделом на сайтах органов государственной власти у органов управления лесами есть некоторые проблемы. Четкий и понятный механизм работы с обращениями граждан обнаружен только на 65 % интернет-сайтов. Оценка «есть частично» дана в 24 % случаев. Обычно эта ситуация возникала, если орган управления лесами не имеет собственного сайта, а включен как раздел в единый портал регионального органа государственной власти. В этом случае предлагалось использовать общую форму для обращений, находящуюся в совершенно другой части портала, способ перехода на которую с раздела, посвященного органу управления лесами, может быть далеко не очевидным.

Как правило, на очень низком уровне разработки находятся раздел «Вопрос — ответ», анализ обращений граждан и т. д. Только в единичных случаях было видно, что работа с обращениями граждан через интернет или по электронной почте активно ведется.

Контактные данные лесничеств

Различной степени полноты контактные данные лесничеств обнаружены на 84 % интернет-сайтов. Главным образом присутствовали почтовые адреса и телефоны.

Обращает на себя внимание ситуация с адресами электронной почты. В ряде удаленных регионов Сибири и Дальнего Востока в контактные данные лесничеств входил и адрес электронной почты (мы не проверяли, работоспособны ли они), а в некоторых густонаселенных регионах европейской части страны интернет-адреса отсутствовали. Но в целом ситуация с наличием контактных данных лесничеств на интернет-сайтах органов управления лесами в субъектах Российской Федерации может быть оценена как удовлетворительная.

Картосхема расположения лесничеств

Если с контактными данными лесничеств ситуация благополучна, то информации о расположении лесничеств недостаточно. Даже самые общие картосхемы лесничеств были обнаружены только на 24 % интернет-сайтов. У 70 % регионов понять, где находится то или иное лесничество, совершенно невозможно.

Это тем более странно, поскольку картосхема деления территории региона на лесничества должна входить в состав лесных планов. Однако далеко не каждый посетитель сайта знает об этом и готов искать, где находится лесной план, загружать огромный документ и затем искать в нем картосхему лесничества. Учитывая, что лесное хозяйство традиционно активно использует различную картографическую информацию, ситуация с отсутствием схем удивляет. Между тем схемы очень полезны для уточнения мест обнаружения возгораний, незаконных рубок и т. д.

Интернет-ссылка на сайт органа управления лесами с портала Рослесхоза

Скорее всего, за наличие правильных интернет-ссылок с портала Рослесхоза на интернет-сайты органов управления лесами в субъектах Российской Федерации должен отвечать Рослесхоз, к тому же на его сайте имеется удобный раздел на основе картосхемы регионов¹. Однако за наличием ссылки с интернет-сайта Рослесхоза должны следить и сами регионы.

Тем не менее, к сожалению, информационное содержание указанного раздела на сайте Рослесхоза в части, относящейся к интернет-сайтам региональных органов управления лесами, вызывает много вопросов. Несмотря на неоднократные обращения с просьбой обновить и уточнить информацию, заметных результатов нам добиться не удалось. По состоянию на ноябрь 2011 года на портале Рослесхоза обнаружена только половина корректных ссылок на интернет-сайты органов управления лесами в субъектах Российской Федерации. В значительном количестве случаев сайты у регионов имеются, а официальные ссылки на них с портала Рослесхоза отсутствуют. Другой проблемой является указание ссылок на общие порталы органов власти в регионе, после перехода на которые поиск раздела, посвященного органу управления лесами, затруднителен. Более того, вместо перехода на сайт управления лесами одной из областей по гиперссылке с портала Рослесхоза можно попасть на сайт компании, предлагающей продукцию из древесины.

В этой ситуации мы ввели этот показатель в критерии оценки качества управления в регионах в надежде на то, что последние будут заинтересованы в корректности ссылки на их сайты, указанной на портале Рослесхоза.

Отчет о выполнении переданных полномочий

В открытом доступе на интернет-сайтах органов управления лесами отчеты о выполнении переданных полномочий обнаружены только в 48 % случаев.

В 44 % случаев после посещения интернет-сайта органа управления лесами так и осталось непонятным, какая дея-

¹ <http://www.rosleshoz.gov.ru/regions/executive>



тельность ведется по выполнению переданных полномочий в области охраны и защиты, восстановления и использования лесов.

Список арендаторов лесных участков

Если большинство регионов при проведении рейтинга качества управления лесами честно сообщило, что такого рода информации на их сайтах нет, то некоторые утверждали, что она является коммерческой тайной. Тем не менее сведения о том, кому и на каких условиях переданы в аренду леса, как правило, в общей форме имеются на 25 % сайтов, а на 73 % полностью отсутствуют. О расположении участков аренды сообщается только в единичных случаях без привязки к какой-либо картографической информации.

Отчеты о развитии лесопромышленного комплекса

Удивительно, но на фоне частых утверждений о том, что главной целью управления лесами и лесопользования является заготовка древесины, информация, характеризующая освоение лесов в целях заготовки древесины, на интернет-сайтах органов управления лесами встречается очень редко (16 %). На 78 % интернет-сайтов нет сведений о развитии лесопромышленного комплекса. Особенно удивительно, когда это относится к приоритетным инвестиционным проектам, о которых сложно узнать что-либо конкретное.

Отчеты о мерах профилактики и борьбы с незаконными рубками

Информацию о незаконных рубках и мерах по их профилактике, даже в форме сообщений новостных лент, удалось обнаружить только на 43 % интернет-сайтов. На 44 % сайтов эта тема не раскрыта, что, как правило, резко контрастирует с публикациями средств массовой информации в тех же регионах.

Новостная лента

На 46 % интернет-сайтов органов управления лесами новостная лента достаточно активна. Еще на 24 % сайтов она обновляется, но не чаще 1 раза в неделю. В 30 % регионов органы управления лесами не могут сказать что-либо нового о себе, своей деятельности или об управляемых ими лесах.

Сводные данные по информационной открытости системы лесопользования на сайтах 80 субъектов Российской Федерации приведены в табл. 2 (см. с. 4).

Критерий «Наличие в открытом доступе в Интернете нормативной и плановой документации»

Этот критерий включает в себя восемь показателей, характеризующих наличие на интернет-сайте:

- лесного плана субъекта федерации;
- лесохозяйственных регламентов лесничеств;
- порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд;
- порядка заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд;
- порядка заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд;
- правил использования лесов для ведения охотничьего хозяйства;
- исключительных случаев заготовки древесины на основании договоров купли-продажи лесных насаждений;
- информации об аукционах на право аренды лесов.

Лесной план субъекта федерации и лесохозяйственные регламенты лесничеств

Эти документы обнаружены примерно на 70 % интернет-сайтов органов управления лесами (величина весьма существ-

венная, учитывая отсутствие жестких и четких требований в этой области).

На фазе разработки проектов лесных планов и лесохозяйственных регламентов они должны¹ размещаться на интернет-сайтах органов управления в течение месяца с целью общественного обсуждения и сбора комментариев. Несколько лет назад, когда эти документы разрабатывались впервые, спустя некоторое время после проведения процедуры публикации такая информация нередко исчезала с сайтов. При этом было непонятно, в какой степени были учтены высказанные замечания, какой текст документа в итоге принят и является действующим. Постепенно лесные планы и лесохозяйственные регламенты стали постоянно размещаться на интернет-сайтах органов управления лесами в субъектах Российской Федерации, хотя до сих пор в каждом четвертом случае этого и не произошло.

Серьезные замечания имеются к качеству документации. Как правило, размещенные на интернет-сайтах документы имеют недооформленный вид, например отсутствует дата утверждения и подписи. Иногда нелегко найти документы на сайте, трудно определить, какие версии действующие. Совершенно неудовлетворительная ситуация с картографическими приложениями: как правило, они отсутствуют, хотя и являются неотъемлемыми частями планов.

Некоторые лесные планы архивированы в файлы огромного размера (несколько десятков и даже более сотни мегабайтов), скачивание которых в одном, особо выдающемся, случае из-за низкой скорости передачи информации с сайта органа управления заняло свыше 2,5 ч.

Тем не менее в более чем 2/3 случаев эта документация доступна через Интернет с сайтов органов управления лесами. Случаи, когда, несмотря на все усилия, эти данные не удалось скачать, единичны.

Ситуация с **пятью законами в области лесопользования**, которые должны быть приняты на уровне субъектов Российской Федерации, в основном касающимися прав граждан на использование лесов (заготовка древесины, недревесной и пищевой продукции, охоты и купли-продажи древесины), менее удовлетворительная. Эти законы имеются только на 45–59 % сайтов органов управления. Дополнительной проблемой является то, что эти документы могут быть размещены среди большого количества других нормативных актов и их поиск очень затруднен.

Информацию об аукционах на право аренды лесов, как правило (в 79 % случаев), легко найти на интернет-сайтах органов управления лесами.

Сводные данные по наличию в открытом доступе на интернет-сайтах региональных органов управления лесами нормативной и плановой документации по 80 субъектам Российской Федерации приведены в табл. 3 (см. с. 4).

Ранжирование интернет-сайтов органов государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации по качеству их информационного наполнения (по состоянию на ноябрь 2011 года)

С целью получения интегральной оценки нами использован следующий подход. По каждому из критериев (информирование о лесных пожарах — четыре показателя, информационная открытость — 12 показателей, наличие плановой и нормативной документации — шесть показателей) подсчи-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2007 года № 246 «Об утверждении Положения о подготовке лесного плана субъекта Российской Федерации» и приказ МПР России от 19 апреля 2007 года № 106 «Об утверждении состава лесохозяйственных регламентов, порядка их разработки, сроков их действия и порядка внесения в них изменений».



тывалось отношение (в %) количества набранных баллов к их возможному максимальному значению (соответственно 8, 24 и 16 баллов). Далее вычислялось их среднее значение по трем критериям. Такая процедура позволяла уравнивать все три критерия, несмотря на разное количество включенных в них показателей. Мы исходим из того, что, несмотря на разное количество показателей, все критерии одинаково важ-

ны. Затем регионы были выстроены в убывающем порядке по среднему значению всех трех критериев. При этом для справки в правой части таблицы даются показатели по каждому из критериев (табл. 4). Рейтинг также представлен в виде карты (см. рисунок на с. 10).

Результаты рейтинга показывают, что в шести регионах средний показатель по трем критериям превысил 90 %, что

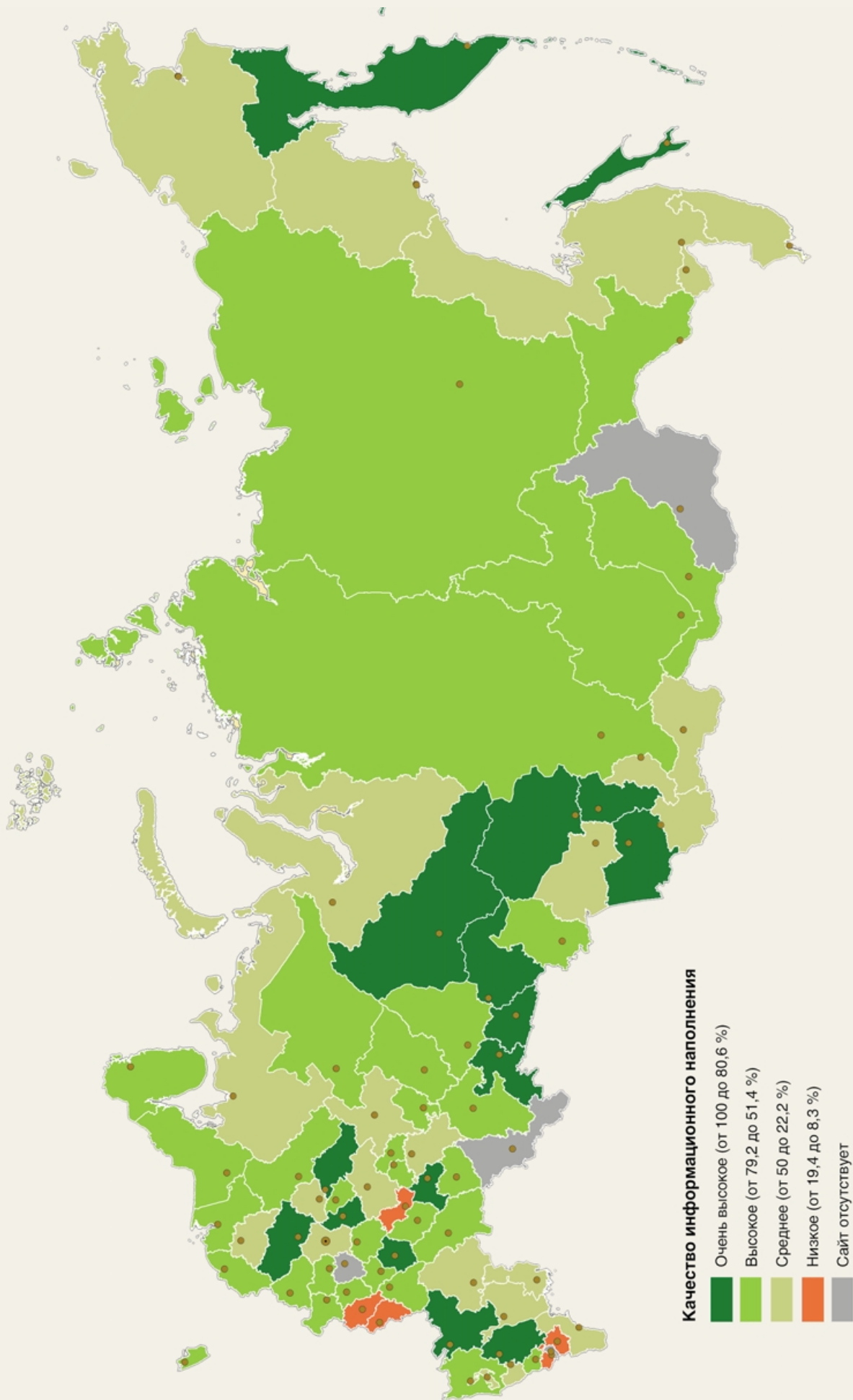
Таблица 4. Рейтинг интернет-сайтов органов государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации по качеству их информационного наполнения

Регион	Округ	Средний балл по трем критериям, %	Место в рейтинге	Информирование о лесных пожарах, %	Информационная открытость, %	Наличие нормативов и планов, %
Ханты-Мансийский АО	УФО	100,0	1	100,0	100,0	100,0
Кемеровская область	СФО	98,6	2	100,0	95,8	100,0
Тверская область	ЦФО	95,8	3	100,0	100,0	87,5
Челябинская область	УФО	95,1	4	100,0	91,7	93,8
Тамбовская область	ЦФО	93,1	5	100,0	79,2	100,0
Костромская область	ЦФО	91,7	6	100,0	75,0	100,0
Алтайский край	СФО	88,9	7	87,5	79,2	100,0
Тюменская область	УФО	88,9	7	75,0	91,7	100,0
Томская область	СФО	86,1	8	87,5	83,3	87,5
Ростовская область	ЮФО	86,1	8	100,0	70,8	87,5
Сахалинская область	ДВФО	84,7	9	62,5	91,7	100,0
Ульяновская область	ПФО	84,7	9	62,5	91,7	100,0
Ставропольский край	ЮФО	83,3	10	62,5	87,5	100,0
Курганская область	УФО	81,9	11	62,5	83,3	100,0
Владимирская область	ЦФО	81,9	11	75,0	70,8	100,0
Камчатский край	ДВФО	80,6	12	100,0	41,7	100,0
Пермский край	ПФО	79,2	13	100,0	87,5	50,0
Вологодская область	СЗФО	79,2	13	75,0	87,5	75,0
Саратовская область	ПФО	76,4	14	75,0	66,7	87,5
Мурманская область	СЗФО	75,0	15	62,5	75,0	87,5
Удмуртская Республика	ПФО	73,6	16	50,0	83,3	87,5
Республика Башкортостан	ПФО	72,2	17	62,5	66,7	87,5
Пензенская область	ПФО	72,2	17	50,0	66,7	100,0
Забайкальский край	СФО	70,8	18	50,0	62,5	100,0
Красноярский край	СФО	70,8	18	62,5	50,0	100,0
Воронежская область	ЦФО	68,1	19	62,5	41,7	100,0
Ленинградская область	СЗФО	67,4	20	75,0	83,3	43,8
Республика Бурятия	СФО	65,3	21	62,5	58,3	75,0
Кабардино-Балкарская Республика	ЮФО	65,3	21	50,0	58,3	87,5
Ивановская область	ЦФО	65,3	21	75,0	83,3	37,5
Свердловская область	УФО	62,5	22	62,5	62,5	62,5
Брянская область	ЦФО	62,5	22	12,5	75,0	100,0
Рязанская область	ЦФО	61,1	23	37,5	58,3	87,5
Смоленская область	ЦФО	61,1	23	50,0	58,3	75,0
Краснодарский край	ЮФО	61,1	23	50,0	83,3	50,0
Калужская область	ЦФО	59,7	24	75,0	66,7	37,5
Чувашская Республика	ПФО	58,3	25	62,5	75,0	37,5
Республика Коми	СЗФО	58,3	25	25,0	50,0	100,0



Таблица 4. Окончание

Регион	Округ	Средний балл по трем критериям, %	Место в рейтинге	Информирование о лесных пожарах, %	Информационная открытость, %	Наличие нормативов и планов, %
Псковская область	СЗФО	58,3	25	37,5	62,5	75,0
Омская область	СФО	58,3	25	37,5	87,5	50,0
Республика Карелия	СЗФО	56,9	26	37,5	70,8	62,5
Калининградская область	СЗФО	55,6	27	37,5	66,7	62,5
Иркутская область	СФО	55,6	27	12,5	54,2	100,0
Республика Саха (Якутия)	ДВФО	52,8	28	50,0	58,3	50,0
Самарская область	ПФО	52,8	28	50,0	33,3	75,0
Липецкая область	ЦФО	52,8	28	25,0	45,8	87,5
Амурская область	ДВФО	52,8	28	62,5	70,8	25,0
Республика Марий Эл	ПФО	51,4	29	50,0	66,7	37,5
Орловская область	ЦФО	51,4	29	12,5	41,7	100,0
Магаданская область	ДВФО	50,0	30	25,0	62,5	62,5
Волгоградская область	ЮФО	50,0	30	25,0	37,5	87,5
Республика Калмыкия	ЮФО	49,3	31	75,0	54,2	18,8
Приморский край	ДВФО	48,6	32	12,5	45,8	87,5
Новгородская область	СЗФО	48,6	32	25,0	45,8	75,0
Хабаровский край	ДВФО	48,6	32	62,5	70,8	12,5
Нижегородская область	ПФО	47,9	33	87,5	50,0	6,3
Астраханская область	ЮФО	44,4	34	25,0	70,8	37,5
Еврейская АО	ДВФО	43,1	35	37,5	66,7	25,0
Республика Хакасия	СФО	43,1	35	37,5	66,7	25,0
Республика Адыгея	ЮФО	42,4	36	0,0	45,8	81,3
Ярославская область	ЦФО	41,7	37	37,5	50,0	37,5
Республика Татарстан	ПФО	40,3	38	25,0	70,8	25,0
Архангельская область	СЗФО	36,1	39	12,5	58,3	37,5
Карачаево-Черкесская Республика	ЮФО	36,1	39	37,5	33,3	37,5
Московская область	ЦФО	34,7	40	37,5	54,2	12,5
Республика Алтай	СФО	33,3	41	12,5	50,0	37,5
Чукотский АО	ДВФО	30,6	42	25,0	41,7	25,0
Ямало-Ненецкий АО	УФО	30,6	42	12,5	54,2	25,0
Республика Тыва	СФО	27,8	43	0,0	45,8	37,5
Кировская область	ПФО	25,0	44	12,5	37,5	25,0
Новосибирская область	СФО	22,2	45	25,0	41,7	0,0
Республика Дагестан	ЮФО	22,2	45	0,0	54,2	12,5
Республика Мордовия	ПФО	19,4	46	12,5	33,3	12,5
Белгородская область	ЦФО	18,1	47	0,0	29,2	25,0
Курская область	ЦФО	18,1	47	0,0	41,7	12,5
Республика Северная Осетия — Алания	ЮФО	9,7	48	0,0	4,2	25,0
Чеченская Республика	ЮФО	8,3	49	0,0	12,5	12,5
Оренбургская область	ПФО	0,0	Сайт не работает	0,0	0,0	0,0
Тульская область	ЦФО	0,0	Сайт отсутствует	0,0	0,0	0,0
Республика Ингушетия	ЮФО	0,0	То же	0,0	0,0	0,0



Рейтинг интернет-сайтов органов государственного управления лесами в субъектах Российской Федерации по качеству их информационного наполнения (по данным на ноябрь 2011 года)



свидетельствует о наличии на интернет-сайтах органов этих органов управления лесами информации практически по всем 24 показателям. Это **Ханты-Мансийский АО, Кемеровская, Тверская, Челябинская, Тамбовская и Костромская области**. Качество информационного содержания сайтов в данных регионах следует оценить на настоящий момент как **очень высокое**.

Следовательно, набор показателей необходимого информационного содержания интернет-сайтов органов управления лесами вполне совпал с тем, что уже сделано в ряде регионов.

Еще в восьми регионах средний показатель превышает 80 %. Качество информационного наполнения таких интернет-сайтов можно оценить как **высокое**. Среди них **Тюменская, Томская, Сахалинская, Ульяновская, Курганская, Владимирская области, Алтайский и Камчатский края**.

Интересно, что из этих 14 лучших по качеству информационного наполнения интернет-сайтов регионов ни один не входит в группу С рейтинга качества управления лесами WWF и НРА (качество управления ниже среднего)¹, шесть регионов входят в группу В (среднее качество управления), восемь — в группу А (качество управления выше среднего). Таким образом, высокое качество информационного наполнения интернет-сайтов обычно коррелируется со средними либо в большинстве случаев с высокими показателями общего рейтинга управления.

А вот среди регионов за счет большого количества других критериев (напомним, что кроме трех, относящихся к интернет-сайтам, использовались еще 39 критериев), получивших высокую оценку рейтинга управления (группа А), имеется достаточное количество тех, у кого качество информационного наполнения интернет-сайтов ниже среднего, а иногда и очень низкое. Восемь таких регионов попали в число 30 субъектов Российской Федерации с самым низким качеством информационного наполнения интернет-сайтов органов управления лесами. Получается, что в этих регионах качество управления лесами выше среднего, но привести в порядок интернет-сайты, рассказать о достижениях и работе у органов управления нет возможности, времени или желания. Исправление ситуации в данной области не требует слишком больших усилий и, скорее всего, свидетельствует о недостаточном внимании к этому вопросу.

Ранжирование интернет-сайтов органов государственного управления лесами по качеству их информационного наполнения (в разрезе федеральных округов Российской Федерации)

Округ, в котором в целом данное качество заметно выше среднего, — Уральский (средний балл — 77 %). Оценки качества интернет-сайтов там заметно выше по всем трем критериям (табл. 5).

Имеется и один департамент Рослесхоза, объединяющий Южный и Кавказский федеральные округа, в котором качество интернет-сайтов заметно ниже среднего (43 %). Однако и в данном департаменте есть субъекты, в которых качество информационного наполнения интернет-сайтов органов управления лесами достаточно хорошее: это Ростовская область (средний балл — 86 %) и Ставропольский край (83 %).

Остальные пять округов, где качество информационного наполнения можно оценить как среднее, имеют очень близкие показатели среднего балла по трем критериям — в пределах 54–60 %.

Заключение

Обеспечение граждан страны достоверной и полной информацией о состоянии лесов и о деятельности органов государственной власти и управления, в том числе через интернет-сайты, является не только веянием времени, но и требованием законодательства. Интернет-сайт для органа управления лесами субъекта Российской Федерации — это не только «лицо» или представительство в сети, но и важный механизм информирования и вовлечения граждан в управление лесами.

К сожалению, далеко не все субъекты в настоящее время полностью используют потенциал Интернета. У многих органов управления лесами регионального уровня содержание интернет-сайтов не отвечает современным запросам по актуальности и полноте информации как о лесах, так и о деятельности самих органов по использованию, охране и защите лесов. Слабо используются возможности профилактической информационной работы среди населения по предупреждению лесных пожаров, а также по информированию о действующих региональных нормативно-правовых документах.

Надеемся, что анализ и оценка качества информационного наполнения интернет-сайтов органов управления лесами субъектов Российской Федерации, проведенные WWF России, поможет как самим регионам, так и Рослесхозу совершенствовать этот важный механизм информирования и вовлечения населения в управление лесами. Создание механизмов вовлечения населения в управление лесами заложено в проект лесной политики России, вынесенный 23 марта 2012 года на широкое общественное обсуждение.

В частности, в проекте лесной политики России сказано: «Государство создает условия для участия граждан и общественных объединений в управлении лесами. Управление лесами осуществляется уполномоченными органами государственной власти при участии и контроле граждан и общественных организаций... Применяются эффективные механизмы постоянного многостороннего диалога заинтересованных сторон на основе своевременной и объективной информации о деятельности заинтересованных сторон и состоянии лесов»². Очевидно, что без совершенствования информационного наполнения интернет-сайтов органов управления лесами эти цели будут труднодостижимы.

Таблица 5. Рейтинг федеральных округов Российской Федерации по качеству информационного наполнения интернет-сайтов

Федеральный округ (кол-во регионов)	Средний балл по трем критериям, %	Информирование о лесных пожарах, %	Информационная открытость, %	Наличие нормативов и планов, %
Уральский (6)	77	69	81	80
Сибирский (12)	60	48	65	68
Северо-Западный (9)	59	43	66	69
Центральный (17)	56	47	57	65
Дальневосточный (9)	55	49	61	54
Приволжский (14)	54	50	59	52
Южный (13)	43	33	47	49

¹ http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/forestrating/

² <http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/politics/docs> или <http://www.wwf.ru/resources/news/article/9362>