



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 February 2006
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункты 122, 124 и 130 повестки дня

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Предлагаемый бюджет по программам на
двухгодичный период 2006-2007 годов

Объединенная инспекционная группа

Доклад Объединенной инспекционной группы о политике организаций системы Организации Объединенных Наций в области использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами в секретариатах

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее для рассмотрения свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Политика организаций системы Организации Объединенных Наций в области использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами в секретариатах» (JIU/REP/2005/3).

Резюме

В докладе Объединенной инспекционной группы излагается общий анализ программного обеспечения с открытыми исходными кодами и приводится обзор политики и практики в отношении использования такого программного обеспечения в отдельных государствах-членах и в системе Организации Объединенных Наций.

В докладе излагается ряд рекомендаций, раскрывающих ценность программного обеспечения с открытыми исходными кодами, которая заключается в обеспечении универсального доступа к информации и способности организаций обмениваться информацией. Благодаря увязке вопроса о программном обеспечении с открытыми исходными кодами с доступом к информации авторы доклада убедительно доказывают, что организации системы Организации Объединенных Наций должны более активно использовать программное обеспечение с открытыми исходными кодами для того, чтобы все заинтересованные участники имели доступ к информации в электронной форме и при этом не были вынуждены приобретать конкретные программные средства. Кроме того, в докладе предпринимается попытка обеспечить повышенную совместимость (т.е. обмен компьютерными данными) в рамках всей системы Организации Объединенных Наций благодаря использованию такого программного обеспечения.

Члены Координационного совета руководителей (КСР) в целом признают полезность программного обеспечения с открытыми исходными кодами и возможности, которые открывает его использование, не только в силу возможной экономии расходов, но и ввиду целого ряда других преимуществ. Однако члены КСР отмечают, что в докладе рассматриваются вопросы, выходящие за рамки исследования использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами, и при этом не уделяется достаточного внимания вопросам, связанным с внедрением программного обеспечения с открытыми исходными кодами, в связи с чем потребуются проведение дополнительного углубленного анализа для должной разработки общесистемной политики в этом важном вопросе.

I. Введение

1. Доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Политика организаций системы Организации Объединенных Наций в области использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами в секретариатах», представляет собой первый из двух докладов по вопросу о программном обеспечении с открытыми исходными кодами. Цель этого исследования заключается, в частности, в повышении осведомленности в вопросе о программном обеспечении с открытыми исходными кодами и в отношении шагов, которые могли бы предпринять организации системы Организации Объединенных Наций, чтобы воспользоваться преимуществами, открывающимися в связи с использованием программного обеспечения с открытыми исходными кодами. Хотя в самом докладе об этом прямо не говорится, в программе работы Объединенной инспекционной группы указано, что основное внимание в этом докладе должно быть уделено изучению политики и практики использования программного обеспечения с открытыми кодами организациями системы с уделением особого внимания его использованию как инструмента управления и его сравнительным преимуществам и недостаткам по сравнению с лицензионным программным обеспечением (A/59/75, пункт 19).

II. Общие замечания

2. Члены Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) с удовлетворением отмечают всеобъемлющий характер доклада и предпринятые Объединенной инспекционной группой усилия по привлечению внимания к этому важному вопросу. Они отмечают, что во многих важнейших компонентах систем информационно-коммуникационной технологии в их организациях действительно используется программное обеспечение с открытыми исходными кодами и что эта тенденция все более активно проявляется в рамках всей системы.

3. Ввиду важности этого вопроса члены КСР с нетерпением ожидали представления Объединенной инспекционной группой настоящего исследования и надеялись, что оно будет содержать углубленный анализ потенциальных расходов, выгод, преимуществ и недостатков использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами в рамках системы. Доклад не оправдал этих ожиданий: в нем отсутствует как всеобъемлющий анализ потенциальных преимуществ и недостатков программных средств с открытыми исходными кодами, так и подробная оценка использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами организациями системы. В нем рассматриваются лишь отдельные примеры использования такого программного обеспечения всего шестью организациями, тогда как на данном этапе прикладные программы с открытыми исходными кодами установлены и используются всеми организациями системы.

4. Многие члены КСР далее отмечают, что при анализе вопроса об использовании программного обеспечения с открытыми исходными кодами в системе Организации Объединенных Наций в докладе рассматривается не использование программного обеспечения с открытыми исходными кодами, а вопросы доступа к информации. По мнению многих организаций, это серьезный пробел в анализе исключительно важного вопроса о ценности использования про-

граммного обеспечения с открытыми исходными кодами, который, как ожидалось, будет носить серьезный характер.

5. Многие члены КСР считают, что изложенные в докладе рекомендации имеют весьма опосредованное отношение к действительности и не добавляют практически ничего нового в ведущееся обсуждение вопроса об использовании программного обеспечения с открытыми исходными кодами в организациях системы и в отношениях между ними. В то же время они считают некоторые из рекомендаций приемлемыми в той мере, в какой они затрагивают общие вопросы, но при этом полагают, что указанные рекомендации никак не связаны с описываемыми в докладе результатами анализа.

III. Конкретные замечания в отношении рекомендаций

Рекомендация 1

«В соответствии со своей резолюцией 57/295, а также с целью гарантировать всеобщий доступ к информации и стимулировать обмен знаниями Генеральной Ассамблее следует заявить о том, что в основе разработки политики организаций системы Организации Объединенных Наций в области программного обеспечения должны лежать следующие принципы:

- **Принцип 1: все государства-члены и другие заинтересованные стороны должны иметь право на доступ к публичной информации, предоставляемой в электронном формате организациями, и никто не должен быть обязан приобретать конкретный тип программного обеспечения для осуществления такого права;**
- **Принцип 2: организациям следует стремиться к обеспечению совместимости их различных систем информационно-коммуникационных технологий путем установления требования об использовании открытых стандартов и открытых файловых форматов вне зависимости от выбираемого ими программного обеспечения. Они должны также обеспечить, чтобы кодирование данных гарантировало постоянное сохранение электронных общедоступных записей и не увязывалось с конкретным поставщиком программного обеспечения.**

6. Члены КСР согласны с принципом 1, изложенным в данной рекомендации, и считают, что приобретение программного обеспечения не должно быть предварительным условием получения доступа к публичной информации, предоставляемой в электронной форме организациями системы Организации Объединенных Наций на своих веб-сайтах. Однако многие члены отмечают, что по сути речь идет не об использовании конкретного типа программного обеспечения для предоставления информации, а о доступе. Они указывают, что наиболее распространенный стандарт — PDF — не является ни продуктом с открытыми исходными кодами, ни открытым стандартом, однако не требует приобретения программного обеспечения. Кроме того, они отмечают, что лишь весьма ограниченное число коммерческих прикладных программ требует хранения информации в определенном формате и что многие распространенные наборы программного обеспечения предусматривают возможность распространения данных в открытых форматах.

7. Члены КСР в целом согласны с принципом 2, изложенным в рекомендации 1, при условии, что организациям будет рекомендовано, а не предписано, использовать открытые стандарты. Некоторые организации выразили обеспокоенность в связи с тем, что это не имеет непосредственного отношения к обсуждению вопроса об использовании программного обеспечения с открытыми исходными кодами и что открытые стандарты и открытые исходные коды — это разные вещи. Эти организации отмечают, что число существующих открытых стандартов и открытых форматов для публикации информации весьма велико и что простое решение опубликовать информацию в одном из этих форматов не гарантирует постоянного сохранения общедоступных записей. Поэтому достижение договоренности в отношении использования конкретного формата, возможно, отвечало бы интересам всей системы. Они также отмечают, что в докладе Объединенной инспекционной группы отсутствует какое-либо обоснование обмена данными и что любой прогресс в этой области будет зависеть от уровня и вида данных, которыми организации системы предполагают обмениваться.

8. Многие представленные в КСР организации отмечают, что, хотя они в целом согласны с двумя принципами, изложенными в рекомендации 1, эта рекомендация не имеет никакого отношения к изучению вопроса об использовании программного обеспечения с открытыми исходными кодами в системе Организации Объединенных Наций. Они полагают, что было бы весьма полезно, если бы Объединенная инспекционная группа подготовила исследование по вопросу о путях и средствах обмена информацией в рамках системы — вопрос, который не рассматривается в настоящем докладе Объединенной инспекционной группы.

9. В целом члены КСР выразили озабоченность в связи с тем, что все исследование подчинено рассмотрению одного аспекта: «доступа к публичной информации». По их мнению, существует целый ряд факторов, которыми следует руководствоваться при закупке организациями системы программного обеспечения.

Рекомендация 2

Для практической реализации вышеуказанных принципов Генеральному секретарю в качестве Председателя КСР следует проанализировать опыт государств-членов и провести необходимые консультации в рамках КСР в целях создания общесистемной инфраструктуры совместимости в Организации Объединенных Наций и представить соответствующий доклад Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят первой сессии. Предлагаемая инфраструктура совместимости должна учитывать ряд элементов, включая следующие:

а) инфраструктура совместимости должна основываться на открытых стандартах и открытых файловых форматах для содействия применению единообразного подхода к кодированию данных и обмену ими в интересах всех заинтересованных сторон;

б) любая новая информационная система, программное обеспечение и/или соответствующие обновленные версии или замены должны соответствовать инфраструктуре совместимости, за исключением оправдан-

ных случаев с одобрения соответствующего Главного сотрудника по вопросам информации или руководителя подразделения по вопросам информационно-коммуникационных технологий в каждой организации;

с) адаптированные или заказные программные средства должны находиться в собственности организаций и в соответствующих случаях должны предоставляться другим организациям системы и государственным службам государств-членов или лицензироваться в качестве программного обеспечения с открытыми исходными кодами;

d) организациям следует стремиться избегать замыкания на патентованных продуктах или услугах в области информационно-коммуникационных технологий, и в этой связи они на уровне политики должны обеспечивать «ровное игровое поле», на беспристрастной основе рассматривая все соответствующие решения, имеющиеся на рынке, включая решения на базе программного обеспечения с открытыми исходными кодами, при условии, что такие продукты и услуги соответствуют требованиям инфраструктуры совместимости в Организации Объединенных Наций, и при том понимании, что окончательный выбор делается на основе оценки соответствия ценности продукта затрачиваемым на него средствам.

10. Члены КСР сочли концепцию «инфраструктуры совместимости», описанную в рекомендации 2, интересной, хотя многие из них и высказали оговорки в отношении многих аспектов указанной рекомендации.

11. В целом члены КСР заявили о том, что у них отсутствует полная ясность в вопросе о том, как должна функционировать инфраструктура совместимости, какой ценностью она будет обладать и откуда взялось это предложение. Они указали, что в основе документации в обоснование этой рекомендации лежали материалы, представленные Сетью по информационно-коммуникационным технологиям, и отметили необходимость укрепления координации во многих областях информационно-коммуникационных технологий. Однако в докладе не указывается, как необходимость укрепления координации между подразделениями системы в области информационно-коммуникационных технологий выливается в необходимость создания единообразной инфраструктуры для всей деятельности в области информационно-коммуникационных технологий. Также неясно, какое отношение имеет обсуждение любых вопросов межучрежденческой деятельности в области информационно-коммуникационных технологий к основной теме доклада, а именно к использованию в системе программного обеспечения с открытыми исходными кодами.

12. В связи с элементом (а) рекомендации некоторые члены КСР отметили, что прежде чем приступить к созданию какой-либо инфраструктуры совместимости, необходимо будет решить множество проблем. К их числу относится решение вопроса о том, как будет осуществляться пересмотр существующих стандартов в отношении использования лицензионного программного обеспечения, особенно программ «Майкрософт офис». Кроме того, в рамках указанной инфраструктуры организациям должна быть предоставлена возможность самостоятельно выбирать используемые платформы при условии, что они соответствуют согласованным открытым стандартам.

13. Применительно к элементу (b) рекомендации некоторые члены отметили, что уже существуют процедуры, обеспечивающие соответствие новых систем существующим организационным стандартам.

14. Многие члены заявили, что им трудно согласиться с элементом (c), особенно с необходимостью оплачивать расходы, связанные с совместным использованием адаптированных программных средств. Однако больше всего их тревожит тот факт, что в исследовании не нашли отражение уже предпринимаемые попытки совместного использования разными организациями программного обеспечения. Особо следует отметить программу «Информация в целях развития» (infoDev), которая не ограничивается простым совместным использованием заказных программных средств, а охватывает обмен данными, относящимися к целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия. Наконец, они отмечают, что для составления и обновления списка прикладных программ требуются как финансовые, так и кадровые ресурсы, а межучрежденческий координационный механизм не получает в значительном объеме ни тех, ни других.

15. Что касается элемента (d), то многие члены указали, что они уже рассматривают программное обеспечение с открытыми исходными кодами при выборе программных средств — момент, который не нашел отражения в докладе. Кроме того, большинство членов подчеркнули, что при выработке требований, предъявляемых к закупаемым программам, в первую очередь учитывается необходимость удовлетворения производственных потребностей, а не просто стоимость закупок или размеры лицензионных платежей. Хотя эти элементы и имеют большое значение в процессе выбора программных средств, оценка соответствия ценности продукта затрачиваемым на него ресурсам начинается с определения того, как этот продукт обеспечивает удовлетворение оперативных потребностей.

Рекомендация 3

На основе итогов рассмотрения общесистемной стратегии в области информационно-коммуникационных технологий Генеральной Ассамблеей исполнительным главам других организаций следует в должном порядке представить эту стратегию своим соответствующим руководящим органам вместе с описанием последствий для согласования существующих стратегий в области информационно-коммуникационных технологий с новой общесистемной стратегией и для внедрения предложенной выше инфраструктуры совместимости.

16. Все члены указали, что руководящие органы их организаций пересмотрели свои стратегические планы в области информационно-коммуникационных технологий для согласования их с целями организации. Кроме того, все члены заявили о готовности рассмотреть вопрос о согласовании своих стратегических планов в области информационно-коммуникационных технологий с любой общесистемной стратегией при условии, что будет доказана экономическая эффективность такой общесистемной стратегии для отдельных организаций.

17. Многие члены указали, что, хотя авторы рекомендации 3 руководствовались самыми похвальными намерениями, в самой рекомендации непосредственно не рассматриваются вопросы использования в отдельных организациях

программного обеспечения с открытыми исходными кодами и что подобную рекомендацию правильнее было бы включить в исследование, посвященное стратегическим планам организаций системы в области информационно-коммуникационных технологий, а не в исследование, посвященное программному обеспечению с открытыми исходными кодами. Поскольку в исследовании Объединенной инспекционной группы не предпринимается попыток проанализировать или изучить стратегические планы организаций системы или подготовить какой-либо анализ рамочной стратегии системы Организации Объединенных Наций в области информационно-коммуникационных технологий, принятой органами КСР высокого уровня, многие члены полагают, что подобная рекомендация в докладе неуместна.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю в качестве Председателя КСР следует принять необходимые меры для создания центральной координационной базы данных по зрелым решениям на базе программного обеспечения с открытыми исходными кодами, используемым организациями системы Организации Объединенных Наций, к которой могли бы иметь доступ организации и государственные органы государств-членов, а также другие заинтересованные стороны.

18. В рекомендации 4 предусматривается создание координационной базы данных по программам с открытыми исходными кодами, используемым в настоящее время организациями системы Организации Объединенных Наций. Эта рекомендация получила широкую поддержку со стороны организаций всей системы, и следует отметить, что Отдел информационно-технического обслуживания уже ведет учет всего программного обеспечения, в том числе программного обеспечения, разрабатываемого Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве. Кроме того, следует отметить, что еще одним полезным механизмом координации является создание комитетов по стандартам в области информационно-коммуникационных технологий, функции которых заключаются в установлении и пропаганде общих стандартов в области программного обеспечения, включая программное обеспечение с открытыми исходными кодами. Анализ функционирования этих органов, возможно, оказался бы полезен для создания аналогичных структур и осуществления схожих инициатив в рамках всей системы, как это рекомендовано в докладе.

19. Вместе с тем следует отметить, что в докладе отсутствует информация об уровне разработки программного обеспечения с открытыми исходными кодами организациями системы, которая была бы полезна для оценки характера и ценности такой координационной базы данных. Кроме того, хотя организации системы положительно относятся к идее создания такой базы данных, они отмечают, что в докладе Объединенной инспекционной группы не приводится полностью обоснованного анализа экономической эффективности расходов на создание такой базы данных, для ведения которой могут потребоваться значительные ресурсы. В прошлом система Организации Объединенных Наций предпринимала попытки создания таких баз данных. Однако из-за ограниченности ресурсов обеспечение их обновления оказалось нелегкой задачей.

Рекомендация 5

В качестве последующих мер в связи с проведенным КСР обзором ключевых инициатив, упомянутых в Хартии в области информационно-коммуникационных технологий (A/59/563, приложение I):

а) Генеральному секретарю в качестве Председателя КСР следует включить в добавление к своему докладу по стратегии в области информационно-коммуникационных технологий, запрошенному Генеральной Ассамблеей к ее шестидесятой сессии, соответствующие указания, касающиеся уровня приоритетности, возможностей обеспечения экономии средств, риска, эффективности и заинтересованности организации в осуществлении предлагаемой инициативы в области программного обеспечения с открытыми исходными кодами;

б) исполнительным главам следует оценить общие расходы в связи с владением применительно к их нынешним платформам и внедрить процессы для оценки полной экономической отдачи от их инвестиций в информационные технологии, включая использование программного обеспечения с открытыми и закрытыми исходными кодами, а также последствий для государств-членов. Полученные результаты следует довести до сведения их соответствующих руководящих органов в рамках обзора исполнения их бюджетов по программам.

20. Члены КСР не согласились с рекомендацией 5. В связи с частью (а) члены высказали мнение, что в докладе Объединенной инспекционной группы должно было содержаться описание возможной экономии, рисков и эффективности использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами. Кроме того, многие организации считают, что в докладе отсутствует убедительное обоснование причин, по которым использованию программного обеспечения с открытыми исходными кодами следует отдавать предпочтение по сравнению с другими инициативами, изложенными в рамочной стратегии системы Организации Объединенных Наций в области информационно-коммуникационных технологий. Они указывают, что использование программного обеспечения с открытыми исходными кодами является лишь одним из множества элементов, перечисленных в рамочной стратегии в области информационно-коммуникационных технологий, причем не самым важным. Существует ряд областей, таких, как совместное использование глобальной телекоммуникационной сети и инфраструктуры, которые имеют большее значение для межучрежденческого сотрудничества и открывают более широкие возможности для дальнейшего сокращения расходов и рационализации деятельности системы Организации Объединенных Наций.

21. Что касается части (b), то было отмечено, что выполнение этого положения потребовало бы от любой организации непомерных усилий, так как ей пришлось бы в короткий срок провести переоценку и обоснование расходов практически на всю инфраструктуру в области информационно-телекоммуникационных технологий. Кроме того, это привело бы к установлению исключительного требования в отношении отчетности об использовании программного обеспечения с открытыми исходными кодами, тогда как на деле использование программного обеспечения с открытыми исходными кодами — это лишь один из множества источников возможной потенциальной экономии средств, преду-

смотренных инициативами в области информационно-коммуникационных технологий.

22. Кроме того, по мнению некоторых членов, рекомендация 5(b) предписывает организациям, как они должны строить свой процесс разработки и осуществления программ и составления и исполнения бюджета, отношения со своими соответствующими руководящими органами и в целом как им следует выбирать очередность реализации инициатив в области информационно-коммуникационных технологий. Некоторые члены сочли, что с этой рекомендацией им особенно трудно согласиться ввиду отсутствия в докладе какого-либо обоснования относительной ценности программного обеспечения с открытыми исходными кодами.

23. Наконец, некоторые члены указали, что величина общих расходов в связи с владением применительно к существующим платформам программного обеспечения хорошо известна и что ее оценки основываются на многолетнем опыте; во многих случаях программное обеспечение с открытыми исходными кодами просто не в состоянии заменить эти платформы, в силу чего проведение любых сопоставлений представляется невозможным.

Рекомендация 6

С учетом предпринимавшихся в прошлом попыток наладить общесистемную координацию в вопросах информационно-коммуникационных технологий Генеральной Ассамблее следует:

а) принять решение о том, что вопрос о создании какого-либо нового механизма КСР по координации вопросов информационно-коммуникационных технологий будет рассмотрен только после того, как члены КСР: i) достигнут договоренности по мандату, способам финансирования, полномочиям и ожидаемым результатам работы такого органа применительно к предлагаемой инфраструктуре совместимости в Организации Объединенных Наций, упомянутой в рекомендации 2 выше; и ii) обеспечат разумные гарантии того, что в связи с согласованными рекомендациями будут приниматься последующие меры и об их осуществлении будут должным образом информироваться руководящие органы;

б) обратиться к Генеральному секретарю в качестве Председателя КСР с просьбой в полной мере рассмотреть все возможности использования существующих механизмов, таких, как Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций, Международный вычислительный центр и Университет Организации Объединенных Наций, в преломлении к соответствующим аспектам осуществления любой новой инициативы, в том числе в отношении программного обеспечения с открытыми исходными кодами.

24. Ряд членов КСР указали в связи с частью (а), что эффективные механизмы координации в области информационно-коммуникационных технологий уже существуют, назвав в их числе, в частности, подразделение секретариата КСР по координации в области информационно-коммуникационных технологий и другие подразделения в рамках Отдела информационно-технического обслу-

живания и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, и что эти механизмы следует укреплять. Что касается части (b), то члены согласились с тем, что все соответствующие существующие механизмы, в том числе перечисленные в рекомендации, следует задействовать при осуществлении всех инициатив в области информационно-коммуникационных технологий, а не только в связи с конкретными решениями, такими, как программное обеспечение с открытыми исходными кодами.
