



## 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

## Политика организаций системы Организации Объединенных Наций в области использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами в секретариатах

### Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Политика организаций системы Организации Объединенных Наций в области использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами в секретариатах» (JIU/REP/2005/3 и Corr.1).





**ПОЛИТИКА ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ С ОТКРЫТЫМИ  
ИСХОДНЫМИ КОДАМИ (ПСОК) В СЕКРЕТАРИАТАХ**

Подготовил:

*Луи-Доминик Уэдраого*

**Объединенная инспекционная группа**



**Организация Объединенных Наций, Женева, 2005 год**



## СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения .....		v - vi
Резюме .....		vii - x
Введение .....	1 - 6	1
<b>I: ОБЩИЙ ОБЗОР ФЕНОМЕНА ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ С ОТКРЫТЫМИ ИСХОДНЫМИ КОДАМИ .....</b>	<b>7 - 44</b>	<b>3</b>
A. Некоторые определения и концепции .....	7 - 26	3
B. Примеры программного обеспечения с открытыми исходными кодами и соответствующего ПО с закрытыми исходными кодами .....	27	9
C. Риски и выгоды, связанные с программным обеспечением с открытыми исходными кодами .....	28 - 32	10
D. Воздействие программного обеспечения с открытыми исходными кодами на экосистему ПО .....	33 - 44	12
<b>II: ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ В ОТНОШЕНИИ ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ С ОТКРЫТЫМИ ИСХОДНЫМИ КОДАМИ: ОТДЕЛЬНЫЕ ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ.....</b>	<b>45 - 81</b>	<b>17</b>
A. Рост интереса правительств во всем мире к программному обеспечению с открытыми исходными кодами.....	45 - 79	17
B. Уроки, которые следует извлечь из опыта государств-членов .....	80 - 81	32
<b>III: ПРОГРАММНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ С ОТКРЫТЫМИ ИСХОДНЫМИ КОДАМИ В УСЛОВИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ .....</b>	<b>82 - 121</b>	<b>33</b>
A. Основы политики в области информационно-коммуникационных технологий и их последствия .....	82 - 95	33
B. Существующая программная среда .....	96 - 107	37
C. Необходимость создания благоприятной среды для расширения использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами .....	108 - 115	40

D.	Координация действий в вопросах, касающихся информационно-коммуникационных технологий.....	116 - 121	43
----	---	-----------	----

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

*Пункты      Стр.*

**ПРИЛОЖЕНИЯ**

I:	Хартия Организации Объединенных Наций в области информационно-коммуникационных технологий.....		45
II:	Инициатива в области программного обеспечения с открытыми исходными кодами (ПСОК) .....		47

## СОКРАЩЕНИЯ

АА	Аусвертигес Амт (Федеральное министерство иностранных дел Германии)
АКК	Административный комитет по координации (в настоящее время КССР)
АПДИП	Информационная программа в области развития для стран Азии и Тихоокеанского региона (ПРООН)
БСД	"Беркли софтвер дистрибьюшн"
ВВИО	Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ГПБ	Государственная программа обеспечения безопасности
ГСИ	Главный сотрудник по вопросам информации
ДИСА	Агентство систем оборонной информации
ЕИФ	Европейская инфраструктура совместимости
ИГОС	"Индонезия переходит на открытые исходные коды"
ИИС	Информационный Интернет-сервер
ИИТ	Национальный институт информационных технологий (Бразилия)
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИОСН	Международная сеть по вопросам программного обеспечения с открытыми исходными кодами
ИСК	Инициатива в области совместных кодов
ИТ	Информационная технология
КБСТ	Федеральное государственное координационное и консультативное агентство по ИТ в федеральной администрации (Германия)
КВУП	Комитет высокого уровня по вопросам программ
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
ККИС	Координационный комитет по информационным системам
КОТС	Не требующее доработки коммерческое программное обеспечение
КССР	Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАМПУ	Сектор по вопросам модернизации и планирования управления администрации Малайзии
МВЦ	Международный вычислительный центр
МНТ	Министерство науки и техники (Венесуэла)
МО	Министерство обороны (Соединенные Штаты)
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НКСИ	Национальный консультативный совет по вопросам инноваций (Южная Африка)
ОДЛ	Общедоступная лицензия
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОРВ	Общие расходы в связи с владением
ПЯЛ	Программа языковой локализации
ПИС	Права интеллектуальной собственности
ПК	Персональный компьютер
ПО	Программное обеспечение
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПРП	Планирование ресурсов предприятия

ПСЗК	Программное обеспечение (программные средства) с закрытыми исходными кодами (или патентованное программное обеспечение)
ПСОК	Программное обеспечение (программные средства) с открытыми исходными кодами
ПСООК	Программное обеспечение (программные средства) с общедоступными и открытыми исходными кодами
ПССИ	Правительственный совет сотрудников по вопросам информации (Южная Африка)
РИНД	Разумное и недискриминационное
СКПО	Союз коммерческого программного обеспечения
СПСОК	Свободно доступное программное обеспечение (программные средства) с открытыми исходными кодами
СУИ	Система управленческой информации
ТАПИС	Торговые аспекты прав интеллектуальной собственности
УГТ	Управление государственной торговли (Соединенное Королевство)
УООН	Университет Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФСНФУ	Федеральный совет по надзору за финансовыми учреждениями (Соединенные Штаты)
ФСФ	Фонд свободно доступного программного обеспечения
ХП	"Хьюлетт Пакард"
э-ГИФ	Инфраструктура совместимости электронных методов государственного управления
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
ЮНИФ	Инфраструктура совместимости в Организации Объединенных Наций
GNU	"GNU" - не "Unix" (рекурсивное сокращение)
W3C	Консорциум "Уорлд уайд веб"
XML	Расширяемый язык разметки

## РЕЗЮМЕ

### ЦЕЛЬ:

Оказать содействие повышению осведомленности о расширении использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами (ПСОК) государственными службами во всем мире и высветить некоторые из требований, которые должны быть соблюдены организациями системы Организации Объединенных Наций при создании соответствующей среды, если они намереваются активнее использовать ПСОК, как это указано в новой общесистемной стратегии Организации Объединенных Наций в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).

### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

А. ПСОК вошло в число широко используемых программных средств и во многих случаях признается в качестве действенной альтернативы соответствующему программному обеспечению с закрытыми исходными кодами (ПСЗК). Его доступность способствует расширению выбора программного обеспечения и недопущению замыкания на определенных поставщиках благодаря стимулированию конкуренции на рынке (глава I, пункты 7-44).

В. В подкрепление своей политики в области электронных методов государственного управления, которая нацелена на использование ИКТ в интересах расширения доступа к информации для всех заинтересованных сторон, многие государства-члены из числа как развитых, так и развивающихся стран создали инфраструктуру совместимости электронных методов государственного управления на основе открытых стандартов. В этой связи многие государства-члены и местные органы власти демонстрируют растущую заинтересованность в использовании ПСОК и принимают решения об определении политики в области программного обеспечения с учетом этой новой возможности (глава II, пункты 45-81).

С. На международном уровне в ряде принципиальных заявлений было подчеркнута важное значение всеобщего доступа к информационно-коммуникационным услугам, а также необходимость укрепления организациями системы Организации Объединенных Наций своего потенциала в деле создания, распространения информации и знаний и обмена ими. Для достижения этой цели исключительно важно определить руководящие принципы, на основе которых секретариатам затем необходимо будет согласовать и применять набор стандартов, требующихся не только для обеспечения необходимой функциональной совместимости между различными системами ИКТ, но и для достижения интероперабельности данных и информации, находящихся в этих системах (глава III, пункты 82-94).

Д. В соответствии с просьбой, сформулированной Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 58/295, Генеральный секретарь в качестве Председателя Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) предложил общесистемную стратегию Организации Объединенных Наций в области ИКТ, содержащуюся в Хартии в области ИКТ и включающую в себя 15 "ключевых стратегических инициатив", в том числе инициативу в области ПСОК. В Хартии в области ИКТ признается, в частности, необходимость "дальнейшего использования возможностей сокращения расходов на программное обеспечение за счет более широкого использования открытых прикладных программ". Учитывая, что многие государственные службы, включая организации системы Организации Объединенных Наций, зависят в основном от платформ на базе ПСЗК, признание потенциальных выгод использования ПСОК должно найти отражение в новой политике в области программного

обеспечения, которая должна быть приведена в соответствие с вышеупомянутыми руководящими принципами и стандартами (глава III, пункты 89-94).

## **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 ИКТ 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.

## **РЕКОМЕНДАЦИЯ 2**

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

**а) ЮНИФ должна основываться на открытых контактах 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 ЮНИФ, за исключением оправданных случаев с одобрения соответствующего Главного сотрудника по вопросам информации (ГСИ) или руководителя подразделения по вопросам ИКТ 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 ПСОК;**

**д) организациям следует стремиться избегать замыкания на патентованных продуктах или услугах в области ИКТ, 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 ПСОК, при условии,**

**что такие продукты и услуги соответствуют требованиям ЮНИФ, и при том понимании, что окончательный выбор делается на основе оценки соответствия ценности продукта затрачиваемым на него средствам.**

Е. Все организации системы Организации Объединенных Наций должны иметь возможность нести ответственность за окончательную версию предлагаемой общесистемной стратегии в области ИКТ, особенно в связи с тем, что ее осуществление может повлечь за собой пересмотр существующих стратегий отдельных организаций в области ИКТ, а также изменение культуры и обеспечение более четкой приверженности совместно согласованным руководящим принципам (глава III, пункт 95).

### **РЕКОМЕНДАЦИЯ 3**

**На основе итогов рассмотрения общесистемной стратегии в области ИКТ Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 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 ИКТ с новой общесистемной стратегией и для внедрения предложенной выше ЮНИФ.**

Ф. Хотя организации системы Организации Объединенных Наций осуществили значительные инвестиции в ИКТ главным образом на базе патентованного программного обеспечения, а многие из них используют также программы на основе ПСОК, и результаты такого использования варьируются от одной организации к другой. Следует обеспечить в интересах всех сторон более широкий обмен опытом, накопленным таким образом каждой организацией при использовании различных программных средств (глава III, пункты 96-107).

### **РЕКОМЕНДАЦИЯ 4**

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

Г. В наброске рабочей модели для инициативы в области ПСОК, предусмотренной в Хартии в области ИКТ, Сетевая рабочая группа по ИКТ привела оценки, согласно которым система Организации Объединенных Наций имеет возможность получить значительные финансовые выгоды и существенно повысить результативность. Однако в марте-апреле 2005 года механизм КССР рассмотрел перечень из 15 ключевых инициатив, первоначально упомянутых в Хартии в области ИКТ, и вследствие этого инициатива в области ПСОК не попала в число восьми инициатив, выбранных для разработки рабочих моделей (глава III, пункты 91, 114-115).

### **РЕКОМЕНДАЦИЯ 5**

**В качестве последующих мер в связи с проведенным КССР обзором ключевых инициатив, упомянутых в Хартии в области ИКТ,**

**а) Генеральному секретарю в качестве Председателя КССР следует включить добавление к своему докладу по стратегии в области ИКТ, запрошенному Генеральной Ассамблеей к шестидесятой сессии, соответствующие указания, касающиеся уровня приоритетности, возможностей обеспечения экономии средств, риска, эффективности и заин-**

тересованности организаций в осуществлении предлагаемой инициативы в области ПСОК;

**б) исполнительным главам следует оценить общие расходы в связи с владением (ОРВ) применительно к их нынешним платформам и следует внедрить процессы для оценки полной экономической отдачи от их инвестиций в информационную технологию (ИТ), включая использование ПСОК и ПСЗК, а также последствия для государств-членов. Полученные результаты следует довести до сведения их соответствующих руководящих органов в рамках обзора исполнения их бюджетов по программам.**

Н. В Хартии в области ИКТ признается необходимость "обеспечения беспрецедентного по уровню сотрудничества между учреждениями в вопросах ИКТ" и рассматривается вопрос о новом межучрежденческом механизме, для создания которого потребуется пока еще не определенный объем ресурсов. Предпринимавшиеся в прошлом попытки наладить координацию в этой области не позволили добиться всех ожидаемых результатов, отчасти потому, что организации не соглашались прежде всего на установление общих стандартов, обязательных для всех (глава III, пункты 116-121).

## **РЕКОМЕНДАЦИЯ 6**

**С учетом предпринимавшихся в прошлом попыток наладить общесистемную координацию в вопросах ИКТ Генеральной Ассамблее следует:**

**а) принять решение о том, что вопрос о создании какого-либо нового механизма КССР по координации вопросов ИКТ будет рассмотрен только после того, как члены КССР:**

**i) достигнут договоренности по мандату, способам финансирования, полномочиям и ожидаемым результатам работы такого органа применительно к предлагаемой ЮНИФ, упомянутой выше в рекомендации 2; 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 КССР с просьбой в полной мере рассмотреть все возможности использования существующих механизмов, таких как Колледж персонала Организации Объединенных Наций, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), Международный вычислительный центр (МВЦ) и Университет Организации Объединенных Наций (УООН), в преломлении к соответствующим аспектам осуществления любой новой инициативы, включая ПСОК.**

## ВВЕДЕНИЕ

### История вопроса

1. В Плане действий<sup>1</sup>, одобренном Всемирной встречей на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВИО) в 2003 году, содержался, в частности, призыв содействовать повышению осведомленности о возможностях, обеспечиваемых различными моделями программного обеспечения, включая программное обеспечение с открытыми исходными кодами (ПСОК). В 2004 году в соответствии с резолюцией 57/295 Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций представил общесистемную стратегию Организации Объединенных Наций в области ИКТ, в которой признается, в частности, необходимость "дальнейшего использования возможностей сокращения расходов на программное обеспечение за счет более широкого использования открытых прикладных программ"<sup>2</sup>.

### Фокус и методология

2. Исходя из вышесказанного, обзор Объединенной инспекционной группы (ОИГ), посвященный ПСОК, будет состоять из двух частей. Часть первая будет сфокусирована на использовании ПСОК для рабочих процессов в секретариатах с учетом политики, которой придерживаются на этот счет государства-члены. Часть вторая будет выпущена отдельно, и в ней будет рассмотрен вопрос о том, в какой степени в более широких рамках применения ИКТ в целях развития использование ПСОК в целях развития могло бы способствовать достижению некоторых из целей, определенных в целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ)<sup>3</sup>, и в Плане действий ВВИО.

3. Помимо данных, полученных от секретариатов в ходе бесед и в ответах на вопросник, полезная информация была собрана благодаря участию в двух конференциях по ПСОК в сентябре и ноябре 2004 года, проводившихся под эгидой соответственно Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД)<sup>4</sup> и Голландии в качестве Председателя Европейского союза<sup>5</sup>. Кроме того, дополнительная информация была получена от Целевой группы Организации Объединенных Наций по ИКТ<sup>6</sup> и от ряда должностных лиц правительств Бельгии и Малайзии, Европейской комиссии и Международной сети по вопросам программного обеспечения с открытыми исходными кодами (ИОСН), инициативы "Информационная программа в области развития для стран Азии и Тихоокеанского региона" (АПДИП) Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

---

<sup>1</sup><http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html>

<sup>2</sup>A/59/563.

<sup>3</sup><http://www.un.org/millenniumgoals/>

<sup>4</sup><http://www.unctad.org/Templates.Meeting.asp?m=8936&intItemID=1942&land=1>

<sup>5</sup><http://flosspols.org/conf/>

<sup>6</sup><http://www.unicttaskforce.org/>

4. Были запрошены мнения других заинтересованных сторон, в том числе в ходе встреч с некоторыми представителями частных компаний и организаций гражданского общества, занимающихся продвижением ПСОК или обеспокоенных по этому поводу. Дополнительные идеи об использовании ПСОК в государственных службах были получены в результате анализа нескольких обзоров политики государств-членов в области использования ПСОК, а также других источников, таких, как различные специализированные вебсайты и порталы ПСОК.

5. Далее в Части первой настоящего доклада приводится общий обзор феномена ПСОК (глава I) и отдельных конкретных исследований, посвященных политике государств-членов (глава II). В главе III изучаются стратегические и оперативные рамки, в которых ПСОК используется секретариатами организаций системы Организации Объединенных Наций, а также условия, благоприятствующие расширению использования ими ПСОК.

6. Инспектор хотел бы выразить свою признательность и благодарность всем тем, кто оказал ему содействие при подготовке настоящего доклада.

## ГЛАВА I: ОБЩИЙ ОБЗОР ФЕНОМЕНА ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ С ОТКРЫТЫМИ ИСХОДНЫМИ КОДАМИ

### А. Некоторые определения и концепции

7. ПСОК, которое когда-то было популярным инструментом в академических кругах и активно использовалось хакерами, стало во многих случаях признаваться в качестве действенной альтернативы соответствующему патентованному программному обеспечению и в качестве привлекательного делового начинания. За последние несколько лет оно получило значительное распространение, привлекая живой интерес и внимание среди пользователей в организациях частного и государственного сектора и продолжая в то же время подогревать неутихающие споры между его приверженцами и твердыми сторонниками традиционного патентованного программного обеспечения. Приводимые ниже определения и концепции помогут лучше понять вопросы, связанные с этим феноменом.

### Программное обеспечение и соответствующие права интеллектуальной собственности

8. Программное обеспечение представляет собой компьютерную программу, содержащую инструкции или команды, указывающие компьютеру, как ему действовать. Разработчики программного обеспечения используют языки компьютерного программирования (например, C, C++, Java, Visual Basic или Pascal) для написания инструкций в считываемой человеком форме, которые называются исходным кодом. Эти языки имеют "компиляторы", которые переводят эти инструкции в машинно-считываемый, или двоичный, формат (чередование "единиц" и "нулей"), который называется объектным кодом и который позволяет компьютеру реально функционировать.

9. Существуют две основные категории программного обеспечения: системное программное обеспечение, такое, как операционные системы, и прикладное программное обеспечение, например офисные комплекты (т.е. Microsoft Office или OpenOffice), системы планирования ресурсов предприятий (ПП) или системы управления базами данных (СУБД). Системное программное обеспечение помогает обеспечивать работу компьютерных аппаратных средств, тогда как прикладное программное обеспечение используется для выполнения конкретных задач. Все типы программного обеспечения имеют объектные коды, но, за исключением случаев, описанных в пункте 41 ниже, исходные коды раскрываются только в ПСОК. Доступ к исходному коду необходим для модификации и адаптации программного обеспечения, а также для дальнейшего распространения этих изменений среди других пользователей.

10. Программное обеспечение обычно защищается авторским правом, предоставляющим его автору на ограниченный срок исключительное право копировать и распространять результаты его работы. Третьим сторонам для копирования и дальнейшего распространения результатов этой работы в законном порядке требуется разрешение автора. Авторское право на программное обеспечение признается и имеет обязательную силу на международном уровне в соответствии с положениями пункта 1 статьи 10 Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТАПИС), которое было принято Всемирной торговой организацией (ВТО) и в котором оговаривается, что "[п]рограммы для электронно-вычислительных машин, как исходный

текст, так и объектный код, охраняются как литературные произведения в соответствии с Бернской конвенцией (1971 год)"<sup>7</sup>.

11. В некоторых странах программное обеспечение может также защищаться выдаваемым правительством патентом, который предоставляет изобретателю временную монополию на использование, копирование и распространение его изобретения в обмен на его опубликование. Для использования, копирования, распространения или перераспределения продукта, полученного на основе этого изобретения, в законном порядке пользователи запатентованного изобретения должны получать разрешение от изобретателя. Вокруг вопроса о патентоспособности программного обеспечения все еще ведутся споры, которые подпитываются, в частности, различными толкованиями пункта 1 статьи 27 Соглашения по ТАПИС, где говорится, что "...патенты выдаются на любые изобретения независимо от того, являются ли они продуктом или способом, во всех областях техники при условии, что они обладают новизной, содержат изобретательский уровень и являются промышленно применимыми"<sup>8</sup>.

12. Лицензия на программное обеспечение представляет собой контракт между автором и получателем результата его работы, в котором оговаривается, что получатель может или не может делать с программным обеспечением. Большая часть программных средств лицензируется, за исключением тех, которые являются общедоступными. Если программное обеспечение не лицензируется (и не является общедоступным), то в этом случае получателю предоставляются только те права, которые не резервируются за автором на основе законодательства об авторском праве или/или патентах.

### **Программное обеспечение с закрытыми исходными кодами**

13. Программное обеспечение с закрытыми исходными кодами (ПСЗК), или запатентованное программное обеспечение, представляет собой программное обеспечение, на которое автор имеет исключительные права (по авторскому праву и/или патенту) и исходные коды к которому считаются промышленным секретом. Положения о его использовании, дальнейшем распространении или модификации регулируются четкими условиями, направленными в первую очередь на защиту прав интеллектуальной собственности (ПИС) правообладателя, который в конечном итоге может пойти на его бесплатное предоставление или даже дать разрешение на ограниченный доступ к исходному коду. ПСЗК называют также коммерческим программным обеспечением, или не требующим доработки коммерческим программным обеспечением (КОТС), но оба этих выражения могут вводить в заблуждение, поскольку в настоящее время на рынке осуществляется коммерческое распространение ПСОК. Хотя глобальный рынок ПСЗК является чрезвычайно диверсифицированным, корпорация "Майкрософт" контролирует более 90% рынка операционных систем и офисных комплектов<sup>9</sup>, и в результате этого был возбужден целый ряд исков в порядке ан-

---

<sup>7</sup> [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/27-trips.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf)

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Valoris, "Comparative assessment of open documents formats market overview", <http://europa.eu.int/idabc/en/document/3439/5585#ODF>

титрестовского законодательства<sup>10</sup>. Эти сегменты рынка имеют особенно важное значение для различных уровней государственного управления, поскольку "связь между государственным сектором и гражданами, деловыми кругами и другими органами часто основывается на документации"<sup>11</sup>.

### **Свободно доступное программное обеспечение и программное обеспечение с открытыми исходными кодами**

14. Полное определение "свободно доступного программного обеспечения" и "программного обеспечения с открытыми исходными кодами" можно найти на соответствующих вебсайтах Фонда свободно доступного программного обеспечения (ФСФ)<sup>12</sup> и Инициативы в области открытых исходных кодов (ОСИ)<sup>13</sup>. Свободно доступное программное обеспечение называют также "свободно доступным программным обеспечением с открытыми исходными кодами" (СПСОК) или иногда "программным обеспечением с общедоступными и открытыми исходными кодами" (ПСОК). Хотя между ПСОК и свободно доступным программным обеспечением имеются различия этического и философского порядка (для ФСФ понятие "свободно доступное" относится к свободе доступа, а не к цене), в обоих случаях разработчики обладают авторским правом и используют условия лицензирования, которые могут варьироваться, но не препятствуют коммерциализации программного обеспечения. Эти два понятия используются как взаимозаменяемые во многих обзорах, включая настоящий, поскольку они имеют ряд важных общих черт, т.е. *a)* основанную на взаимодействии модель разработки, которая позволяет работать с программами посредством свободного доступа к исходному коду; *b)* постоянное и безотзывное право каждого и в любом месте использовать, изучать и модифицировать программное обеспечение по своему усмотрению, и *c)* наличие лицензии, которая также обеспечивает право далее распространять программное обеспечение или его производные, созданные пользователями, на определенных условиях, которые обычно не связаны с какой-либо формой денежной компенсации. В этой связи в случае свободно доступного программного обеспечения каждый, кто осуществляет дальнейшее распространение программных средств, обязан предоставлять получателям права, точно соответствующие правам по первоначальной лицензии, и несоблюдение этого условия представляет собой нарушение авторского права. ФСФ использует термин "авторское лево" (в смысле сохранения прав копирования), чтобы лучше отразить то обстоятельство, что "авторское право", распространяющееся на "свободно доступное программное обеспечение", отличается от традиционного авторского права.

15. Большинство решений на базе ПСОК не предусматривают плату за лицензию и могут свободно загружаться из Интернета. Это не означает, что их использование во всех случаях является бесплатным: в определенном случае такие расходы могут быть связаны с обучением, поддержкой или документацией. Существует более 50 лицензий на ПСОК, и их количество продолжает

---

<sup>10</sup> "California cities and counties sue Microsoft for antitrust",  
<http://informationweek.com/story/showArticle.jhtml?articleID=45400106>

<sup>11</sup> <http://europa.eu.int/idabc/en/document/2592/5588>

<sup>12</sup> <http://www.fsf.org/licensing/essays/categories.html#PublicDomainSoftware>

<sup>13</sup> <http://www.opensource.org/docs/definition.php>

возрастать. Вместе с тем они подпадают под две главные категории: *a)* общедоступная лицензия (ОДЛ) GNU и совместимые с ОДЛ лицензии, которые предусматривают основные свободы, связанные с ПСОК, и в дополнение к этому требуют, чтобы программное обеспечение и производные от него и далее охватывались ОДЛ или совместимыми с ОДЛ лицензиями, и *b)* другие лицензии, которые предоставляют различные права и в соответствии с которыми открытый исходный код может сочетаться с патентованным кодом, и ПО может либо оставаться ПСОК, либо становиться патентованным программным обеспечением.

## **Совместимость**

16. Европейская инфраструктура совместимости (ЕИФ) определяет совместимость как "способность систем информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и операционных процессов, которые они поддерживают, обмениваться данными и позволять делиться информацией и знаниями"<sup>14</sup>. Согласно "Википедии", которая является свободно доступной Интернет-энциклопедией<sup>15</sup>, «применительно к программному обеспечению термин "совместимость" используется также для описания способности разных программ читать и писать одинаковые файловые форматы и использовать одинаковые протоколы»<sup>16</sup>. Иными словами, цель заключается в обеспечении не только технической совместимости, т.е. взаимной связи между системами, но и семантической совместимости, т.е. взаимодействия между данными, которые они содержат. Для государственных служб обеспечение совместимости между различными системами ИКТ имеет решающее значение для предоставления услуг в формате электронного государственного управления.

## **Локализация**

17. Ассоциация отраслевых стандартов локализации<sup>17</sup> определяет локализацию как процесс лингвистической и культурной адаптации продукта к требованиям места назначения (страна/регион и язык), где он будет использоваться и продаваться. Ведущие софтверные компании выпускают свое программное обеспечение первоначально на английском языке. Таким образом, для его более широкого распространения требуется локализация. При бизнес-модели патентованного программного обеспечения это диктуется рыночными факторами, тогда как модель разработки открытых исходных кодов позволяет разработчикам во всем мире взаимодействовать через Интернет в рамках проекта локализации, что очень часто приводит к более простым, быстрым и доступным по средствам адаптациям программного обеспечения с учетом требований адресата.

## **Открытые стандарты**

---

<sup>14</sup> <http://europa.eu.int/idabc/en/document/3761>

<sup>15</sup> <http://www.wikipedia.org>

<sup>16</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/Interoperability>

<sup>17</sup> <http://www.lisa.org/info/faqs.html#gil>

18. Открытые стандарты определяются "Википедией" как "общедоступные спецификации для решения конкретной задачи. Позволяя всем использовать стандарт, они повышают совместимость между различными компонентами аппаратного и программного обеспечения, поскольку любой, кто обладает техническими ноу-хау и необходимым оборудованием для реализации решений, может создать что-то, что будет взаимодействовать с продуктами других поставщиков"<sup>18</sup>. Однако общепринятого определения открытости для технических спецификаций не существует, и вокруг этой темы ведутся оживленные споры<sup>19</sup>.

19. Специальная группа по ПИС Международного союза электросвязи (МСЭ) обсуждала определение открытых стандартов на своем совещании в марте 2005 года. По предварительной версии, которая, впрочем, пока официально не одобрена МСЭ, определение является следующим:

"Открытые стандарты" представляют собой стандарты, которые доступны широкой общественности и разрабатываются (или одобряются) и поддерживаются в рамках процесса взаимодействия и достижения консенсуса. "Открытые стандарты" облегчают совместимость и обмен данными между различными продуктами или услугами и предназначены для широкого внедрения<sup>20</sup>.

20. Комитет по развитию торговли, промышленности и предпринимательства Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) в марте 2000 года одобрил<sup>21</sup> документ<sup>22</sup>, предложенный Центром Организации Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН), где, в частности, указывается, что:

a) "Все спецификации должны быть *открытыми*, свободными от любых лимитов или ограничений, связанных с правами интеллектуальной собственности (ПИС)"<sup>23</sup>; и

b) "Технические спецификации не должны зависеть от характеристик, присущих только одной прикладной программе или отраслевой спецификации. Разработчики программного обеспечения и конечные пользователи во всем мире должны иметь возможность опираться на технические приложения, которые могут использоваться одинаково и давать одинаковые результаты на всех аппаратных платформах и операционных системах"<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup>[http://en.wikipedia.org/wiki/Open\\_standard](http://en.wikipedia.org/wiki/Open_standard)

<sup>19</sup><http://xml.coverpages.org/openStandards.html>

<sup>20</sup><http://www.itu.int/ITU-T/othergroups/ipr-adhoc/openstandards.html>

<sup>21</sup>TRADE/CEFACT/2000/32, пункт 59.

<sup>22</sup>TRADE/CEFACT/2000/22.

<sup>23</sup>Ibid., para. 5.

<sup>24</sup>Ibid., para 8.

21. Нынешняя версия (версия 1.0, выпущенная в 2004 году)<sup>25</sup> ЕИФ предусматривает определение, в соответствии с которым минимальными характеристиками спецификации для признания открытым стандартом являются следующие:

- Стандарт принимается и поддерживается некоммерческой организацией, а его постоянная доработка осуществляется на основе открытой процедуры принятия решений, доступной всем заинтересованным сторонам (на основе консенсуса или большинством голосов и т.д.).
- Стандарт опубликован, а документ о спецификации стандарта доступен либо бесплатно, либо за номинальную плату. Все должны иметь возможность копировать, распространять и использовать его бесплатно или за номинальную плату.
- Права интеллектуальной собственности - т.е. возможные патенты - на (части стандартов) стандарт предоставляются в безотзывном порядке без уплаты роялти<sup>26</sup>.
- Нет никаких ограничений на повторное использование стандарта.

22. Различные организации по стандартам, а также Союз коммерческого программного обеспечения (СКПО)<sup>27</sup> - профильная группа, представляющая некоторые из крупнейших софтверных компаний мира, - имеют свое собственное определение открытых стандартов, и часть из них была рассмотрена в "белой книге", опубликованной Национальной организацией по информационным стандартам Соединенных Штатов (НИСО)<sup>28</sup>. В этом документе отмечается, в частности, что с 70-х годов политика разрабатывающих стандарты организаций заключалась в установлении так называемых разумных и недискриминационных (РИНД) условий и что сообщество ПСОК выступает решительно против условий лицензирования РИНД и отдает предпочтение так называемому лицензированию без уплаты роялти, которое поддерживается также консорциумом "Уорлд уайд веб" (W3C). Как было подчеркнуто в этом документе, «главное возражение связано с невозможностью определения "разумной" платы: то, что разумно для ИБМ или "Хьюлетт Пакард", может быть неразумным для небольшой новообразующейся компании или для разработчика ПО с открытыми исходными кодами»<sup>29</sup>.

23. Требование об использовании открытых стандартов не только способствует повышению совместимости, но и стимулирует конкуренцию, давая возможность новым участникам получать доступ к спецификациям на конкретный тип продукта. Действительно, стандарты могут быть также патентованными (и многие из них таковыми и являются), а это означает, что та или иная организация или отдельная компания имеет авторские права и/или патенты на стандарт и может принять решение не публиковать соответствующих спецификаций или воспрепятствовать завоеванию потенциальными конкурентами или новыми участниками доли на рынке на основе использования ограничительных условий лицензирования. При этом, хотя во многих видах ПСОК

---

<sup>25</sup><http://europa.eu.int/idabc/en/document/3761>

<sup>26</sup>Это конкретное положение жарко оспаривается некоторыми ключевыми игроками в индустрии ПО.

<sup>27</sup>[www.bsa.org](http://www.bsa.org)

<sup>28</sup>Priscilla Caplan, "Patents and open standards", [http://www.niso.org/press/whitepapers/Patents\\_Caplan.pdf](http://www.niso.org/press/whitepapers/Patents_Caplan.pdf)

<sup>29</sup>Ibid.

используются открытые стандарты, речь не идет об их повсеместном использовании. Аналогичным образом, патентованное программное обеспечение необязательно равнозначно патентованным стандартам. HTML (язык разметки гипертекста) или PDF (формат файлов электронных документов) являются примерами открытых стандартов.

### **Открытые форматы**

24. Файловый формат считается открытым, когда его спецификация общедоступна и он может копироваться, повторно использоваться и распространяться бесплатно и без ограничений, налагаемых авторским правом или патентом<sup>30</sup>. Цель открытого формата заключается в обеспечении возможностей для пользователей читать и писать файл без обязательного использования конкретного патентованного программного обеспечения. Напротив, патентованный формат разрабатывается софтверной компанией для кодирования данных в файловом формате, который может правильно и полностью считываться только с помощью ее собственного программного обеспечения. В случае устаревания такого программного обеспечения доступ к данным становится если и не невозможным, то затруднительным. Благодаря этим характеристикам использование открытых форматов способствует разнообразию и совместимости, а также гарантирует доступ к данным и их постоянную сохранность, что является одним из наиглавнейших требований при архивировании общедоступных записей.

### **Общие расходы в связи с владением**

25. Концепция ОРВ применительно к программному обеспечению основывается на том обстоятельстве, что, помимо расходов на приобретение аппаратного и программного обеспечения, включая лицензионные платежи, в рамках жизненного цикла продукта возникают и другие расходы, такие, как издержки труда в связи с обслуживанием, интеграцией, поддержкой и обучением. В настоящее время ведутся споры о том, связано ли ПСОК с более низкими ОРВ по сравнению с ПСЗК, и этот вопрос был охвачен многочисленными обзорами, давшими противоречащие друг другу результаты, которые используются обоими лагерями в поддержку своих позиций. В силу своего контекстуального характера модель ОРВ может быть пригодна в случае одной системы, но быть неприменима в случае другой. Некоторые аналитики указывают на то, что лицензионные платежи и связанные с ними затраты составляют 15-40% против 60-85% в случае второй категории расходов, и они утверждают, что доля лицензионных платежей и связанных с ними затрат мала в странах, где высоки издержки труда (а большинство расчетов ОРВ производилось именно в таких средах), и, соответственно, гораздо более велика в странах с низким уровнем доходов<sup>31</sup>. Кроме того, модели ОРВ, построенные исключительно на экономических факторах, могут не придавать достаточного веса стратегическим и социальным выгодам, которые многие правительства считают важными особенностями собственной политики в области ИКТ.

### **Несанкционированное копирование программного обеспечения, или компьютерное пиратство**

---

<sup>30</sup><http://www.openformats.org/en1>

<sup>31</sup> Rishab Ghosh, "The economics of free software", <http://flosspols.org/research.php>

26. Несанкционированное копирование, воспроизведение, использование или изготовление программного обеспечения называют также компьютерным пиратством, и, согласно данным исследования, проведенного в июле 2004 года под эгидой СКПО, это распространенное по всему миру явление приводит к существенным потерям доходов, которые, согласно оценкам, превышают 28 млрд. долл. США<sup>32</sup>, хотя кое-кто и оспаривает надежность этих цифр и методологии, используемой для их расчета<sup>33</sup>. Среди причин, приведших к такой ситуации, часто называют слабость законов об авторском праве и неэффективное применение этих законов, но утверждают также, что свою роль здесь играет соотношение стоимости программного обеспечения и уровней доходов. Например, исходя из показателей валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения соответствующих стран, стоимость лицензии на одну легальную копию стандартного издания Windows XP и Windows Office в размере 560 долл. США составляет в среднем в месяцах ВВП 0,2-0,3 в Северной Америке и Европейском союзе против 2,3 в Бразилии и 10,3 в Африке<sup>34</sup>. Некоторые сторонники ПСОК считают такой разрыв одной из дополнительных причин, по которым правительства в развивающихся странах должны активно поощрять или внедрять использование ПСОК, чтобы не тратить ограниченные ресурсы на защиту ПИС компаний, производящих ПСЗК, из развитых стран в целях соблюдения своих обязательств в соответствии с Соглашением ВТО по ТАПИС.

#### **В. Примеры программного обеспечения с открытыми исходными кодами и соответствующего ПО с закрытыми исходными кодами**

27. Существует почти 100 000 проектов в области ПСОК, которые зарегистрированы главным образом на вебсайтах двух форумов по открытым исходным кодам, т.е. SourceForge<sup>35</sup> и Freshmeat<sup>36</sup>. Некоторые (115) из них включены в список программного обеспечения: "в целом признанного безопасным", который приводится в докладе об использовании ПСОК в министерстве обороны (МО) Соединенных Штатов (описываемом ниже в пункте 32), а некоторые занесены в список из 39 ПСОК, "в целом признанных зрелыми", доступных в Интернете<sup>37</sup>. Ниже в таблице в иллюстративных целях приводится выборка некоторых из этих ПСОК и соответствующих ПСЗК.

---

<sup>32</sup> <http://www.bsa.org/globalstudy/>

<sup>33</sup> *The Economist*, 19 May 2005.

<sup>34</sup> Ghosh, "Why developing countries need to use and create Free Software (and how it promotes Gross National Happiness)", <http://flosspols.org/research.php>

<sup>35</sup> <http://sourceforge.net/index.php>

<sup>36</sup> <http://freshmeat.net/>

<sup>37</sup> <http://www.dwheeler.com/gram.html>

**Таблица 1. Примеры программных средств с открытыми исходными кодами - заменителей популярного патентованного программного обеспечения**

<i>Тип ПО</i>	<i>ПО с закрытыми исходными кодами</i>	<i>ПО с открытыми исходными кодами</i>
Офисный набор	Microsoft Office Corel Office	Open Office/StarOffice KOffice
Операционная система (ОС)	Microsoft Windows Apple OS/X	GNU/Linux (различные издания) FreeBSD/NetBSD/OpenBSD
Вебсервер	Microsoft Internet Information Server (IIS)	Apache
Веббраузер	Microsoft Internet Explorer (IE)	Mozilla Firefox
База данных	Oracle Database IBM DB2 MS SQL Server	SAP DB MySQL PostgreSQL
Клиент электронной почты	Microsoft Outlook Express (OE) Novell GroupWise Lotus Notes E-mail client	Novell Evolution Mozilla Thunderbird KMail
Редактор изображений	Adobe Photoshop	The Gimp

### **С. Риски и выгоды, связанные с программным обеспечением с открытыми исходными кодами**

28. В условиях быстрого изменения среды ИКТ из-за технологических инноваций внедрение любой новой платформы ПО, включая патентованные, всегда сопряжено с потенциальным риском. В Соединенных Штатах Федеральный совет по надзору за финансовыми учреждениями (ФСНФУ) - официальный межведомственный орган, правомочный выносить рекомендации в целях содействия единообразию в надзоре за финансовыми учреждениями, - и Федеральная корпорация страхования депозитов (ФКСД) выпустили руководство под названием "Управление рисками, связанными со свободно доступным программным обеспечением с открытыми исходными кодами", в котором делается вывод о том, что "использование СПСОК расширяется в рамках основной информационной технологии и индустрии финансовых услуг", и добавляется, что "использование СПСОК не создает риски, которые фундаментально отличались бы от рисков, связанных с использованием патентованного или самостоятельно разработанного программного обеспечения"<sup>38</sup>. Вместе с тем они предупреждают, что для его внедрения и использования требуется применение особой практики управления рисками, охватывающей стратегические риски (соответствие и совместимость, зрелость, системная интеграция и поддержка, ОРВ), операционные риски (целостность кода, документация, внешняя поддержка) и правовые риски, такие, как лицензирование, нарушение ПИС, договорные и материальные гарантии.

29. Что касается выгод, связанных с ПСОК, то здесь накоплена большая масса подкрепляющих данных, объясняющих или обосновывающих их получение. Согласно результатам

<sup>38</sup> <http://www.fdic.gov/news/news/financial/2004/fil11404a.html>

всеобъемлющего обзора, проведенного под эгидой Европейского союза<sup>39</sup>, тремя главными движущими факторами, побуждающими организации внедрять ПСОК, являются эксплуатационные характеристики/стабильность (83%), безопасность (75%) и более низкие лицензионные платежи (71%). Со своей стороны, ИОСН опубликовала руководство по СПСОК<sup>40</sup>, в котором такие выгоды сведены в три категории, т.е. стратегические выводы (развитие местного потенциала/индустрии, сокращение импорта/экономия иностранной валюты, усиление национальной безопасности и уменьшение масштабов нарушений авторских прав), экономические выводы (усиление конкуренции, снижение ОРВ, усиление безопасности и обеспечение независимости поставщиков) и социальные выгоды (расширение доступа к информации). Сторонники патентного ПО ставят под сомнение реальность некоторых из этих потенциальных выгод.

30. Стратегические и социальные выгоды будут дополнительно проанализированы в части второй настоящего обзора. В числе экономических выгод повышенное внимание уделяется возможностям экономии средств за счет ПСОК или сокращения ОРВ, а также, обеспечения по крайней мере такой же безопасности, как и в случае соответствующих ПСЗК (согласно некоторым обзорам ПСОК является даже более безопасным). Если вести речь о выгодности ПСОК с точки зрения затрат, то в качестве убедительного и наглядного примера можно привести случай больницы "Бомонт"<sup>41</sup>. В условиях среды ИТ, характеризовавшейся неоднородностью платформ и соответствующих серверов, а также в ожидании значительного сокращения бюджета на ИТ (в 2003 году ожидалось его уменьшение на 17 млн. евро) эта ирландская больница, базирующаяся в Дублине и имеющая в своем штате 3 000 человек, запланировала поэтапный переход на ПСОК с февраля 2002 года. Предполагалось, что первый этап позволит сэкономить почти 13 млн. евро на протяжении пятилетнего периода. В итоге предусматривается второй этап, на котором ПСОК будет использовано для внедрения общей информационной системы больницы, набора финансовых систем и, возможно, системы начисления заработной платы.

31. Поскольку организации все активнее опираются на ответственные приложения ИТ, вопрос о безопасности приобрел решающее значение с точки зрения исправления уязвимых мест в ПО сразу же по их обнаружении. В 2000 году "червь" (т.е. компьютерная программа, независимо копирующая себя путем саморассылки в другие системы) под названием "LoveLetter", или "love-bug", разработанный для использования слабых мест в Windows Outlook, загрузил многие системы Windows 98 и Windows 2000. По словам Главного сотрудника по вопросам информации (ГСИ) Федерального министерства внутренних дел Германии<sup>42</sup>, червь "LoveLetter" причинил такой ущерб и смог распространяться настолько быстро только потому, что так много людей во всем мире пользовались одной и той же программой электронной почты. В этой связи он считал, что монокультура ИТ не только порождает зависимость от определенных поставщиков, но и создает риск безопасности, т.е. высказал точку зрения, которую разделяют также и некоторые другие правительства. Таким образом, для государственных служб в целом, и в частности для мини-

---

<sup>39</sup> "Free/libre and open source software: survey and study", <http://flossproject.org/report/>

<sup>40</sup> Kenneth Wong, "Free/open source software. government policy" (UNDP-APDIP, 2004).

<sup>41</sup> <http://europa.eu.int/idabc/en/document/3304/470>

<sup>42</sup> "Linux: an opportunity for more software diversity in public administration", <http://www.kbst.bund.de/doc,-304105/Federal-Government-Co-ordinati.htm>

стерств, на которые возложены ответственные с точки зрения государства обязанности, обеспечение разнообразия ПО превратилось в стратегическую цель в дополнение к тому, что оно помогает поддерживать совместимость различных систем.

32. В этой связи вопрос о том, является ли ПСОК как минимум таким же надежным, как патентованное ПО, или даже более надежным, является важным вопросом, вызывающим острые споры. Здесь в качестве полезного ориентира можно отметить лишь тот факт, что ряд министерств, отвечающих за оборону или внутренние дела, считают ПСОК достаточно безопасным для внедрения. Чаще всего в качестве примера приводят Соединенные Штаты, где в докладе, подготовленном Агентством систем оборонной информации (ДИСА) в январе 2003 года, был сделан вывод, в частности, о том, что ПСОК широко используется в МО<sup>43</sup> и что запрет на него в этой области "имел бы прямые, широкие и в некоторых случаях серьезные негативные последствия для способности МО анализировать и защищать свои собственные сети от враждебного вторжения"<sup>44</sup>. С тех пор ДИСА сертифицировала операционную систему на базе ПСОК (сервер Red Hat Linux) в качестве соответствующей требованиям общей операционной среды для информационной инфраструктуры МО, т.е. признала его отвечающим спецификациям Агентства с точки зрения безопасности и совместимости ПО.

#### **Д. Воздействие программного обеспечения с открытыми исходными кодами на экосистему ПО**

##### **Превращение ПО с открытыми исходными кодами в широко используемые программные средства**

33. Все аналитики индустрии ПО согласны с тем, что ПСОК превратилось в широко используемые программные средства и что с ним приходится считаться. Некоторые считают, что, как и в случае любых инноваций, тенденция внедрения ПСОК будет следовать траектории внедренческой кривой Эверетта Роджерса<sup>45</sup> (диаграмма 1 ниже), согласно которой все внедряющие любую новую технологию разбиваются на пять групп, т.е. на "новаторов", "ранних внедренцев", "раннее большинство", "позднее большинство" и "запоздавших". Согласно этой теории то или иное новшество достигает критической массы внедрения, когда его внедренческая кривая охватывает категории "ранних внедренцев" и "раннего большинства". По сути это означает, что "запоздавшие", вероятно, упускают возможности, связанные с соответствующим новшеством, и что их сверхосторожный подход выливается также в дорогостоящее поддержание устаревших систем.

---

<sup>43</sup> *Use of Free and Open-Source Software (FOSS) in the U.S. Department of Defense* (The Mitre Corporation, January 2003), <http://www.egovos.org>

<sup>44</sup> Ibid., pp. 17-18, sect. 1.7.3.

<sup>45</sup> Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, 5th ed.



Диаграмма 1: Внедренческая кривая Эверетта Роджерса

34. Из ежемесячного обзора вебсерверов, опубликованного Netcraft<sup>46</sup>, явствует, что в апреле 2005 года в Интернете насчитывалось более 62 млн. вебсайтов, т.е. по сравнению с маем 2004 года, когда была достигнута 50-миллионная отметка, произошел их экспоненциальный рост. Рыночная доля функционирующего на базе ПСОК вебсервера Apache выросла со всего лишь 3,5% в августе 1995 года до 69,32% в апреле 2005 года против 20,45% в случае сервера Microsoft PS. Как показано в таблице 2 после пункта 45 ниже, ПСОК в настоящее время является операционной системой № 1, используемой государствами-членами, согласно данным, приведенным Организацией Объединенных Наций в *Глобальном докладе о готовности к электронным методам государственного управления за 2004 год (Global E-Government Readiness Report 2004)*<sup>47</sup>. По мере того как многие сдерживающие факторы, основанные на опасениях, неопределенности и сомнениях (ОНС), сходят на нет, улучшение профессиональных характеристик некоторых приложений на базе ПСОК привлекает к нему все больше и больше пользователей. Действительно, некоторые из озабоченностей по поводу отсутствия внешней поддержки и правовых рисков в связи с возможными нарушениями ВИС уменьшаются благодаря наличию услуг поддержки со стороны таких авторитетных компаний, как ИБМ, "Хьюлетт Паккард" (ХП), "Сан микросистемс" или "Новелл", а услуги по погашению ответственности (правовая защита от судебных рисков) можно получить от таких компаний, как "Опен сорс риск менеджмент" (ОСРМ)<sup>48</sup>.

35. Даже корпорация "Майкрософт" признает, что "программное обеспечение с открытыми исходными кодами сыграло решающую роль в экосистеме ПО за последние 30 лет и будет в дальнейшем сохранять свою значимость", подчеркивая в то же время, что "вместе с тем компании, работающие с коммерческим программным обеспечением, выделили подавляющее большинство инвестиций на исследования и разработки ПО и обеспечили львиную долю инноваций в связи с ПО"<sup>49</sup>. Она признает также, что "традиционно разработчики коммерческого программного обеспечения опирались на лицензии, которые защищали права собственности посредством ограниче-

<sup>46</sup> [http://news.netcraft.com/archives/web\\_server\\_survey.html](http://news.netcraft.com/archives/web_server_survey.html)

<sup>47</sup> <http://www.unpan.org/egovment4.asp>

<sup>48</sup> <http://www.osriskmanagement.com/news.shtml>

<sup>49</sup> <http://www.microsoft.com/resources/sharedsource/Initiative/speeches/OReilly.msp>

ния доступа к исходному коду, тогда как разработчики ПО с открытыми исходными кодами использовали лицензии, ограничивающие контроль со стороны разработчика, в интересах обеспечения универсального доступа. Однако теперь рынок требует, чтобы каждый лагерь принял на вооружение принципы другого лагеря, что подтолкнуло бы сторонников обеих моделей к нейтральной, гибридной позиции"<sup>50</sup>. Этот лидер рынка ПО считает, что "это смещение обеих сторон к центру демонстрирует способность неограниченного рыночного давления к формированию наиболее подходящей системы разработки ПО. В конечном счете требования пользователей программного обеспечения приведут к созданию наиболее инновационных и эффективных с затратной точки зрения продуктов и услуг в области ПО"<sup>51</sup>.

### **Программное обеспечение с открытыми исходными кодами как привлекательное деловое начинание**

36. На протяжении нескольких лет ПСОК превратилось в привлекательное деловое начинание, и эта тенденция усиливается. По некоторым оценкам<sup>52</sup>, активными участниками индустрии ПСОК являются более 60 компаний, а объем продаж в 2002 году оценивался в размере 18,2 млн. долл. США. Ожидается, что продажи серверов на базе Linux к 2009 году достигнут 9,1 млрд. долл. США, т.е. ежегодные темпы прироста составят 22,8% по сравнению с 3,8% на рынке серверов в целом. В 2000 году ИБМ объявила, что только в 2001 году она планирует инвестировать в Linux 1 млн. долл. США, поскольку она "убеждена в том, что Linux может сделать для бизнес-приложений то, что Интернет сделал для формирования сетей и обеспечения связи"<sup>53</sup>. Согласно сообщениям, как ИБМ, так и ХП получили за счет своих продаж ПСОК в 2003 году более чем по 2 млрд. долл. США<sup>54</sup>. В феврале 2005 года ИБМ обнародовала планы о выделении в качестве инвестиций 100 млн. долл. США на расширение своей поддержки Linux<sup>55</sup> и выделила 500 из своих патентных портфелей для сообщества, работающего с открытыми и сходными кодами<sup>56</sup>.

### **Программное обеспечение с открытыми исходными кодами как фактор, стимулирующий конкуренцию**

37. ПСОК оказалось дестабилизирующей технологией в том смысле, что оно внесло вклад, в частности, в расширение выбора решений и в стимулирование конкуренции на рынке программного обеспечения, который ранее был монополизирован патентованным программным обеспечением. Чтобы подчеркнуть воздействие такой конкуренции на ПСОК, энтузиасты ПСОК нередко

---

<sup>50</sup> <http://www.microsoft.com/resources/sharedsource/Initiative/Initiative.msp>

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> <http://sterneco.editme.com/>

<sup>53</sup> <http://news.com.com/2100-1001-249750.html>

<sup>54</sup> David A. Wheeler, "Why open source software/free software (OSS/FS, FLOSS, or FOSS? Look at the numbers!", <http://www.dwheeler.com/contactme.html>.

<sup>55</sup> <http://www.vnunet.com/news/1161354>

<sup>56</sup> <http://www-1.ibm.com/businesscenter/venturedevelopment/us/en/xslpage/xmlid/26770>

приводят цитату, приписываемую Махатме Ганди, т.е. "Сначала они вас игнорируют, затем они над вами смеются, затем они вступают с вами в борьбу, а затем вы побеждаете"<sup>57</sup>. Если победа означает признание в качестве игрока на рынке другими конкурентами, то в этом случае энтузиасты правы.

38. Несмотря на то, что корпорация "Майкрософт" является бесспорным лидером в индустрии ПО, а ее выручка в 2004 финансовом году, согласно сообщениям, составила 36,84 млрд. долл. США<sup>58</sup>, она предприняла целый ряд принципиальных инициатив, которые прямо можно рассматривать в качестве реакции на вызов, порожденный усилением конкурентной борьбы со стороны поставщиков ПСОК. В рамках развернутой ею PR-кампании под названием "Ознакомьтесь с фактами о Windows и Linux"<sup>59</sup> было выдвинуто утверждение о том, что "все больше и больше независимых аналитиков и ведущих компаний приходят к выводу, что серверная система Windows опережает Linux по ОРВ, надежности, безопасности и гарантиям". В ходе этой кампании акцент делался на позитивных выводах, сформулированных в аналитических докладах, часть которых была спонсирована самой компанией, а также на результатах тематических обследований, удовлетворенных потребителей. В феврале 2005 года компания "Новелл" развернула встречную кампанию в поддержку ПСОК<sup>60</sup>, нацеленную на "установление истины" и "восстановление справедливости".

39. В 2001 году корпорация "Майкрософт" объявила об изменениях в своих условиях лицензирования и установления цен на ПО, которые привели к увеличению затрат, и многие клиенты были вынуждены согласиться на новые условия, поскольку порой они на 100% зависели от этого монопольного поставщика. В этой связи для некоторых клиентов перспективы достижения экономии средств стали важным движущим фактором в деле внедрения ПСОК или использования возможности перехода с ПСЗК (главным образом "Майкрософт") на ПСОК в качестве переговорного средства давления для получения скидок. По данным целого ряда обследований, некоторые клиенты действительно смогли получить значительные скидки (в случае города Париж в СМИ приводились данные о скидке в размере 60%)<sup>61</sup>.

40. В августе 2004 года корпорация "Майкрософт" приступила к осуществлению предназначенной для пяти стран экспериментальной программы по версии Windows XP Starter, которая представляет собой недорогостоящий вводный вариант и упрощенную операционную систему Windows XP, "предназначенную для новичков - пользователей настольных ПК на рынках развивающихся технологий"<sup>62</sup>. Первоначально этой программой охватывались Индонезия, Малайзия и

---

<sup>57</sup>[http://features.linuxtoday.com/news\\_story.php3?ltsn=1999-05-18-011-05-NW-LF](http://features.linuxtoday.com/news_story.php3?ltsn=1999-05-18-011-05-NW-LF)

<sup>58</sup><http://www.microsoft.com/presspass/press/2004/jul04/07-22fy04q4earnings.asp>

<sup>59</sup><http://www.microsoft.com/windowsserversystem/facts/default.msp>

<sup>60</sup><http://www.novell.com/linux/truth/>

<sup>61</sup><http://www.rentalinux.com/fr/affiliate/rentalinux/news/pr14>

<sup>62</sup><http://www.microsoft.com/presspass/newsroom/winxp/08-10WinXPStarterFS.msp>

Таиланд, а затем она была распространена на Индию и Российскую Федерацию. Как оказалось, во всех этих пяти странах чрезвычайно активно формируются рынки ПСОК.

41. Кроме того, в 2001 году компания "Майкрософт" выдвинула Инициативу в области совместных кодов (ИСК), поставив цель, в частности, "подкрепить свободу и успех клиентов, партнеров, исследователей и разработчиков за счет предоставления им расширенного доступа к исходному коду" и "позволить пользователям Windows обеспечить доброкачественность и безопасность их компьютерной среды"<sup>63</sup>. ИСК подразумевает предоставление подпадающим по определенным критериям клиентам из числа предприятий, центральным и местным правительствам доступа к исходному коду, но без возможности модифицировать его. Одним из элементов ИСК является государственная программа обеспечения безопасности (ГПБ), которая призвана в более конкретном плане помочь национальным правительствам и международным организациям в "решении уникальных проблем в области безопасности, стоящих перед ними в цифровой век". Утверждается, что ГПБ доступна на "более чем 60 географических рынках, имеющих режимы интеллектуальной собственности, которые отвечают международным стандартам". Она пока не доступна ни для одной из организаций системы Организации Объединенных Наций, и, помимо Австралии, Новой Зеландии, Республики Корея и Японии, большинство охватываемых ею стран находятся в Северной Америке и Западной Европе.

42. В целях улучшения локализации некоторых из своих продуктов компания "Майкрософт" в марте 2004 года анонсировала свою программу языковой локализации (ПЯЛ), направленную на "предоставление инструментов и технологий, необходимых для развития, укрепления и расширения местной экономики ИТ и на обеспечение возможностей языковым группам всех размеров участвовать в этом росте"<sup>64</sup>. ПЯЛ состоит из двух компонентов, т.е. "общинного глоссария", разработанного в качестве совместного проекта с участием местных правительств, университетов и групп добровольцев в отдельных языковых общинах, и пакета языкового интерфейса (ПЯИ), который может свободно загружаться и устанавливаться на лицензионной копии Windows XP и стандартной версии Office 2003 года. При проведении обзора в конце апреля 2005 года оказалось, что активные общинные глоссарии охватывают 12 языков<sup>65</sup>.

#### **Открытый исходный код и ассортимент программного обеспечения: следующий рубеж**

43. Если ПСОК определенно завоевало позиции на рынке серверов, то его использование в бизнес-приложениях все еще имеет крайне незначительные масштабы. Изменения, которые здесь необходимо отслеживать, касаются прежде всего использования ПСОК на настольных ПК с учетом роста популярности этого ПО в последние несколько лет. К числу последних примеров, в частности, входят решения города Мюнхена<sup>66</sup> и Национальной жандармерии Франции<sup>67</sup> пере-

---

<sup>63</sup> <http://www.microsoft.com/resources/sharedsource/Initiative/Initiative.aspx>

<sup>64</sup> <http://www.microsoft.com/Resources/Government/LocalLanguage.aspx>

<sup>65</sup> <http://members.microsoft.com/wincg/>

<sup>66</sup> <http://europa.eu.int/idabc/en/document/3657>

<sup>67</sup> <http://www.zdnet.fr/actualites/informatique/0,39040745,39203431,00.htm>

вести на ПСОК соответственно 14 000 ПК и 70 000 ПК. В случае Национальной жандармерии, согласно оценкам, такая миграция позволит экономить 2 млн. евро в год только на одних лицензионных платежах. Некоторые государственные органы вынуждены переключаться на ПСОК, поскольку они не могут позволить себе тратить средства на модернизацию устаревших систем ПСЗК для перехода на новые и более дорогостоящие приложения. По данным одного обзора, в такой ситуации находятся 75% муниципалитетов и школ Соединенных Штатов<sup>68</sup>. В этой связи, поскольку компания "Майкрософт" прекратила поддержку версий Windows 95 и прекратит поддерживать версию Windows 98 к 2006 году, обновления будут требовать не только программное обеспечение, но аппаратные средства, поскольку для использования новейшего программного обеспечения требуются более мощные машины. Для местных органов власти такое обновление выливается во взимание дополнительных налогов, а эта идея обычно крайне непопулярна среди избирателей. В более общем плане утверждается также, что значительное большинство конечных пользователей в государственных службах используют свои ПК главным образом для обработки текстов, электронной почты и доступа к Интернету, а все эти функции могут должным образом обслуживаться офисными комплектами ПСОК, которые в настоящее время имеются на рынке.

44. Что касается более сложных приложений, подобных ПРП, то, хотя лидерами на этом рынке остаются SAP и Oracle, в среднем сегменте рынка ПРП уже существует ряд проектов ПСОК, таких, как Compiere<sup>69</sup> или ERP5<sup>70</sup>. По мере достижения зрелости различных проектов они могут также завоевать более значительную долю на рынке. Как SAP, так и Oracle уже имеют прикладные программы, работающие на операционных системах с открытыми исходными кодами, чтобы лучше адаптировать предлагаемые ими решения к нуждам своих клиентов.

---

<sup>68</sup>Tom Adelstein, "The open source dilemma for Governments", <http://consultingtimes.com/osgov.html> (4 January 2004).

<sup>69</sup><http://www.compiere.org/>

<sup>70</sup><http://www.erp5.org/>

## ГЛАВА II: ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ В ОТНОШЕНИИ ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ С ОТКРЫТЫМИ ИСХОДНЫМИ КОДАМИ: ОТДЕЛЬНЫЕ ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

### А. Рост интереса правительств во всем мире к программному обеспечению с открытыми исходными кодами

45. ПСОК открывает значительные возможности для правительств, и многие обзоры, как представляется, подтверждают, что государственный сектор играет лидирующую роль по сравнению с частным сектором в деле его внедрения. Как указано в таблице 2 ниже, подготовленный Организацией Объединенных Наций *Глобальный доклад о готовности к электронным методам государственного управления за 2004 год (Global E-Government Readiness Report 2004)* продемонстрировал, что большинство государств-членов предпочитают использовать в качестве операционных систем и вебсерверов ПСОК.

**Таблица 2. Извлечение из подготовленного Организацией Объединенных Наций *Глобального доклада о готовности к электронным методам управления за 2004 год***  
**Технология хостинга национальных вебсерверов**

	<i>Число стран</i>	<i>Всего (в процентах)</i>
<b>Операционная система</b>		
Linux/FreeBSD/открытый исходный код	84	47
Windows (98/NT/2000/2003)	64	36
Solaris	23	13
Другие /Unix/Mac/данные отсутствуют	7	4
<b>Все страны</b>	178	100
<b>Вебсервер</b>		
Apache	91	51
Microsoft IIS	58	33
Netscape	8	4
Lotus Domino	4	2
Другие/данные отсутствуют	17	10
<b>Все страны</b>	178	100
Примечание: Оценка технологий хостинга вебсерверов была проведена 3 августа 2004 года. Тринадцать стран не имели вебсайтов.		

*Источник:* United Nations, *Global E-Government Readiness Report 2004*.

46. И действительно, налицо усиление тенденции использования ПСОК государственными службами государств-членов не только на национальном и центральном уровне, но и на региональном уровне (штат, провинция или область) и местном уровне (города, округа). Кроме того, многие правительства дали также поручения подготовить доклады об использовании ПСОК или опубликовали соответствующие руководящие принципы политики. Инспектор провел обзор, в частности, следующих конкретных исследований на национальном уровне.

#### **а) Северная Америка**

##### **Канада**

47. Принципы, определяющие разработку информационной технологии (ИТ) и систем в федеральном правительстве, содержатся в "Программе федеративной архитектуры", осуществляемой под руководством секретариата казначейства Канады. К приобретению ПО, включая ПСОК, применяются четыре из этих принципов, которые следующим образом уточняются на вебсайте казначейства, посвященном политике правительства в отношении ПСОК<sup>71</sup>: а) уменьшение сложности и максимально возможное обеспечение интеграции; б) обеспечение соблюдения политики и законов, касающихся государственной безопасности, конфиденциальности и неприкосновенности; в) выбор решений, которые основаны на коммерчески жизнеспособных технологиях, базирующихся на стандартах; и д) обеспечение того, чтобы ОРВ применительно к прикладным программам и технологиям давали сбалансированность затрат на разработку, поддержку, послеварийное восстановление и вывод из эксплуатации, а также принципов гибкости, расширяемости и простоты использования/поддержки на протяжении жизненного цикла прикладной программы или технологии.

48. Канадское правительство поручило провести исследование по ПСОК<sup>72</sup>, которое было завершено в 2003 году и позволило лучше понять возможности, барьеры и условия, связанные с внедрением ПСОК в федеральной администрации. После выпуска этого доклада Канадский совет по оборонным исследованиям и разработкам (ДРДК) опубликовал также в декабре 2004 года доклад об использовании ПСОК правительством<sup>73</sup>, где, в частности, были сделаны следующие выводы: а) "многие программы на базе СПСОК достигли уровня зрелости и получили признание, благодаря которому они обеспечили свое превосходство над коммерческими эквивалентами", и б) "ожидается, что с переключением на это ПО многих правительств во всем мире качество и разнообразие СПСОК будут и далее улучшаться"<sup>74</sup>. Исходя из этого, правительству были предложены в докладе руководящие принципы дальнейших действий в связи с использованием ПСОК.

---

<sup>71</sup>[http://www.tbs-sct.gc.ca/fap-paf/oss-ll/oss-ll\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/fap-paf/oss-ll/oss-ll_e.asp)

<sup>72</sup> e-Cology Corporation, *Open Source Software in Canada — Open Source Business Opportunities for Canada's Information and Communications Technology Sector: A Collaborative Fact Finding Study*, <http://www.e-cology.ca/canfloss/report>

<sup>73</sup> Robert Charpentier and R. Carbone, "Free and open source software: overview and preliminary guidelines for the Government of Canada", [http://www.tbs-sct.gc.ca/fap-paf/oss-ll/foss-ll0/foss-ll000\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/fap-paf/oss-ll/foss-ll0/foss-ll000_e.asp)

<sup>74</sup>*Ibid.*

## **Соединенные Штаты Америки**

49. Согласно оценкам, федеральное правительство, правительства штатов и местные правительства вместе ежегодно тратят на ПО более 34 млрд. долл. США, и при этом только федеральное правительство ежегодно расходует свыше 100 млн. долл. США на лицензионные платежи<sup>75</sup>. Хотя в некоторых случаях к использованию ПСОК, вероятно, подталкивает возможность сокращения расходов, в других случаях в качестве основных факторов, диктующих такой выбор, отмечают и другие характеристики, включая безопасность и гибкость. Это побудило ряд министерств рассмотреть или уточнить применимые правила для закупок программного обеспечения в целом и ПСОК в частности.

50. В качестве последующей меры в связи с опубликованием доклада об использовании ПСОК в МО, упомянутого в пункте 32 выше, а также для обеспечения того, чтобы все такие программы отвечали соответствующим требованиям министерства, ГСИ 28 мая 2003 года издал меморандум<sup>76</sup>, в котором говорилось, что "подразделения МО, приобретающие, использующие или разрабатывающие ПСОК, должны обеспечивать соответствие ПСОК тем же принципам политики МО, которые распространяются на не требующее доработки коммерческое обеспечение (КОТС) и не требующее доработки правительственное программное обеспечение (ГОТС)". Со своей стороны, 1 июля 2004 года Административно-бюджетное управление (АБУ), структурно входящее в состав Исполнительного управления Президента, выпустило меморандум, адресованный всем старшим должностным лицам по закупкам и ГСИ в связи с приобретением программного обеспечения<sup>77</sup>. В нем содержалось напоминание о том, что применимые положения, регулирующие инвестиции в ИТ, являются "намеренно нейтральными по отношению к технологиям и поставщикам, и их осуществление агентствами в максимально возможной степени также должно быть нейтральным" и что инвестиционные решения агентств в области ИТ, включая программное обеспечение, будь то патентованное или ПСОК, "должны согласовываться с бизнес-архитектурой агентства и федеральной бизнес-архитектурой".

## **b) Европа**

### **Европейский союз**

51. В июне 2000 года Совет Европейского союза и Комиссия Европейских сообществ составили план действий, в котором заявлялось, в частности, что на протяжении 2001 года Комиссия и государства-члены будут "способствовать использованию программного обеспечения с открытыми исходными кодами в государственном секторе и передовой практики электронного государственного управления на основе обмена опытом в рамках всего Союза"<sup>78</sup>. На своем саммите в Севи-

---

<sup>75</sup> [http://oss-institute.org/newspdf/walker\\_oss\\_white\\_paper\\_2292004.pdf](http://oss-institute.org/newspdf/walker_oss_white_paper_2292004.pdf)

<sup>76</sup> <http://www.egovos.org/search/?SearchString=DoD+memo>

<sup>77</sup> <http://www.whitehouse.gov/omb/memoranda/fy04/m04-16.html>

<sup>78</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/action\\_plan/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/action_plan/index_en.htm)

лье (Испания) в 2002 году главы государств и правительств одобрили план действий "Электронная Европа - 2005", в котором Комиссии было предложено "подготовить согласованную инфраструктуру совместимости для поддержки предоставления общеевропейских услуг в области электронного государственного управления гражданам и предприятиям", которая будет "основываться на открытых стандартах и поощрять использование программного обеспечения с открытыми исходными кодами"<sup>79</sup>. В сформированной таким образом ЕИФ<sup>80</sup> были рекомендованы для рассмотрения восемь принципов для оказания любых услуг в области электронного государственного управления на общеевропейском уровне, включая использование открытых стандартов и оценку преимуществ ПСОК.

52. Программа Европейского сообщества начала осуществляться в 1995 году под названием "Обмен данными между администрациями"<sup>81</sup> (ОДА), с годами она эволюционировала и в январе 2005 года стала программой "Интероперабельное оказание европейских услуг в области электронного государственного управления государственным администрациям, предприятиям и гражданам" (ИАПГ). Она сыграла значительную роль в обеспечении государственных администраций государств - членов Европейского союза необходимым инструментарием для рассмотрения и оценки ПСОК наравне с патентованными решениями, в частности благодаря ее публикациям (несколько обзоров и руководство по миграции) и работе Наблюдательного центра по проблемам открытых исходных кодов (ОСО)<sup>82</sup>, который предоставляет вводную информацию о ПСОК, регулярно обновляемую информацию, тематические исследования и ведет полезный реестр воспроизводимых решений по ПО на базе ПСОК в области электронного государственного управления<sup>83</sup>

## Бельгия

53. Бельгийская федеральная государственная служба по ИКТ (ФЕДИКТ) в октябре 2004 года опубликовала "белую книгу", содержащую ряд руководящих принципов и рекомендаций относительно использования открытых стандартов и/или открытых спецификаций для программного обеспечения, приобретаемого государственным сектором<sup>84</sup>. В ней предусмотрено, что *a)* во всех новых программах для архивирования и передачи электронных документов третьим сторонам (другим министерствам и ведомствам, гражданам и предприятиям) должны использоваться открытые стандарты и/или открытые спецификации; *b)* уже существующие программы должны подвергаться плановой миграции в целях соблюдения предписанных норм; *c)* федеральные органы должны сохранять совместную

<sup>79</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/action\\_plan/mid-term\\_review/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/action_plan/mid-term_review/index_en.htm)

<sup>80</sup> *European Interoperability Framework for Pan-European e-Government Services*, <http://europa.eu.int/idabc/en/document/3761>

<sup>81</sup> <http://europa.eu.int/idabc/en/document/2586/10#What>

<sup>82</sup> <http://europa.eu.int/idabc/en/chapter/452>

<sup>83</sup> <http://europa.eu.int/idabc/en/chapter/5649>

<sup>84</sup> "Directives et recommandations pour l'usage de standards ouverts et/ou spécifications ouvertes dans les administrations fédérales", <http://www.belgium.be/eportal/application?origin=searchResults.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=contentPage&docId=36436>

собственность в отношении заказного программного обеспечения, и такое программное обеспечение должно свободно предоставляться с его исходным кодом для дальнейшего использования с возможностью предоставления его в распоряжение других федеральных органов в качестве ПСОК. Хотя использование ПСОК не является обязательным, все новые программные средства, адаптируемые к нуждам любого подразделения гражданской службы, должны находиться в его собственности или совместной собственности и предоставляться вместе с исходным кодом другим министерствам и ведомствам.

## Дания

54. Датский совет по технологии выпустил в 2002 году доклад под названием "Программное обеспечение с открытыми исходными кодами в электронном государственном управлении"<sup>85</sup>, в котором были сделаны, в частности, выводы о том, что *a)* ПСОК представляет собой серьезную альтернативу патентованному программному обеспечению; *b)* различные оценки использования ПСОК в государственном секторе Дании указывают на значительные экономические выгоды с точки зрения потенциальной экономии средств; и *c)* эффективное с затратной точки зрения осуществление электронного государственного управления требует принятия стратегии, основанной на открытых стандартах и условиях конкуренции. С учетом рекомендаций, сформулированных в этом докладе, правительство приняло датскую стратегию в области программного обеспечения<sup>86</sup>, основанную на четырех принципах, т.е. на принципах максимальной ценности продукта при данных денежных затратах вне зависимости от типа программного обеспечения; конкуренции, независимости и свободы выбора; совместимости и гибкости; а также разработок и инноваций. В поддержку этой политики был предусмотрен ряд инициатив, в том числе по разработке модели ОРВ, экспериментальные проекты на разных уровнях государственного управления, использование открытых стандартов, включая XML, стандарты W3C и стандарты, касающиеся доступности для инвалидов, сбора и распространения информации и т.д.

## Франция

55. Целый ряд государственных органов, включая министерство обороны, уже используют ПСОК в операционных системах и на уровне серверов. Главными движущими факторами являются экономия средств, обеспечение совместимости и прозрачности; повышение уровня безопасности и подконтрольности программного обеспечения. Правительство Франции начало также устанавливать ПСОК на настольных компьютерах в рамках проекта под названием АДЭЛЕ ("Администрация ЭЛЕктронная") - плана широкой компьютеризации государственной службы страны к 2007 году. В настоящее время осуществляется "Стратегический план электронного государственного управления" на 2004–2007 годы<sup>87</sup> под руководством Агентства по разработке электронных методов управления (АДАЭ), которое является межведомственным учреждением, созданным в 2003 году<sup>88</sup> под эгидой

---

<sup>85</sup>[http://www.tekno.dk/pdf/projekter/p03\\_opensource\\_paper\\_english.pdf](http://www.tekno.dk/pdf/projekter/p03_opensource_paper_english.pdf)

<sup>86</sup><http://www.oio.dk/software/english>

<sup>87</sup>"The E-Government Strategic Plan (PSAE) 2004–2007",  
[http://www.adae.gouv.fr/article.php3?id\\_article=315&](http://www.adae.gouv.fr/article.php3?id_article=315&)

<sup>88</sup>Декрет от 21 февраля 2003 года, опубликованный в *Официальных ведомостях* от 22 февраля 2003 года.

администрации премьер-министра, и структурно подчиняется министерству, отвечающему за государственную реформу. В этой стратегии рассматривается, в частности, необходимость "определения реальной политики в области использования программного обеспечения" и указывается, что цель французского правительства заключается не в навязывании систематического использования свободно доступного программного обеспечения и открытых стандартов в государственном управлении, а в обеспечении учета всего пакета решений - включая часть, основанную на свободно доступном программном обеспечении, - в момент выбора, причем основополагающими принципами этого выбора должны оставаться совместимость и взаимоподключаемость<sup>89</sup>. В ней подчеркиваются также некоторые из преимуществ, которые могут быть связаны с использованием свободно доступного программного обеспечения государственными администрациями и информационными системами гражданской службы, такие, как *a*) "доступ к значительному массиву программных средств, которые часто имеют высокое качество и соответствуют стандартам"; или *b*) активное использование многочисленных разработок гражданской службы и для гражданской службы, с тем чтобы представляющее общий интерес программное обеспечение, разрабатываемое для какого-либо конкретного государственного органа, приносило пользу всем министерствам и ведомствам. В этой связи в плане делается вывод о том, что тем самым Франция намеревается принять на вооружение прагматичный, но решительный подход к использованию программного обеспечения: создание условий для реальной конкуренции во всех секторах рынка (рабочие станции и серверы) и интеграция продуктов и услуг без их обременения правами, когда демонстрируется важное значение их использования, особенно в контексте взаимной подключаемости<sup>90</sup>.

## Германия

56. Использование ПСОК поощряется в различных государственных органах: от бундестага (парламент) до различных министерств и учреждений на федеральном, земельном и местном уровнях. Популярность ПСОК возросла благодаря твердой политической поддержке, продемонстрированной как самим бундестагом, который в ноябре 2001 года принял резолюцию, призывающую к "поощрению использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами и быстрому созданию всех условий, необходимых для внедрения ПО с открытыми исходными кодами в федеральной администрации", так и Конференцией министров внутренних дел, которые приняли решение о том, что "в будущем государственный сектор должен все шире использовать программное обеспечение с открытыми исходными кодами"<sup>91</sup>. Политика поддержки ПСОК облегчается благодаря руководящей роли Федерального государственного координационного и консультативного агентства по ИТ в федеральной администрации (КБСТ)<sup>92</sup> и благодаря тому обстоятельству, что в рамках инициативы под названием BundOnline правительство Германии решительно настроено перейти к оказанию всех услуг федеральной администрации в интерактивном режиме к концу 2005 года. В качестве межведомственного органа, структурно входящего в федеральное министерство внутренних дел, отвечающее за обеспечение оптимизации использования ИТ федеральной администрацией в

---

<sup>89</sup>"The E-Government Strategic Plan (PSAE) 2004–2007", p. 31.

<sup>90</sup> Ibid., p. 32.

<sup>91</sup>[http://www.kbst.bund.de/Anlage304109/pdf\\_datei.pdf](http://www.kbst.bund.de/Anlage304109/pdf_datei.pdf)

<sup>92</sup><http://www.kbst.bund.de/doc,-304105/Federal-Government-Co-ordinati.htm>

конкретных областях, КБСТ опубликовало доклад *Стандарты и архитектура программ электронного государственного управления* (САГА), который является главным документом, посвященным стратегии в области ПО. Другие публикации включают в себя бюллетень, разъясняющий преимущества ПСОК<sup>93</sup>, и всеобъемлющее 418-страничное *Руководство по миграции*<sup>94</sup>.

57. Особый интерес представляет случай федерального министерства иностранных дел Германии (Агсвертигес Амт, или сокращенно - АА), который фигурирует в числе конкретных исследований Наблюдательного центра по проблемам открытых исходных кодов Европейской комиссии<sup>95</sup>: АА имеет 10 000 работников в Берлине и примерно в 220 представительствах за пределами штаб-квартиры. Было принято решение осуществить важный проект, направленный на безопасное объединение в единую сеть посольств и консульств с обязательным требованием использовать: *a)* только открытые стандарты, причем патентованные стандарты прямо исключаются; *b)* во всех возможных случаях ПСОК и *c)* сертифицированную и защищенную технологию кодирования. ГСИ АА подтвердил Инспектору, что новая архитектура является более эффективной с точки зрения затрат.

## Италия

58. В октябре 2002 года правительство Италии создало Комитет экспертов по программному обеспечению с открытыми исходными кодами. В своем докладе, выпущенном в июне 2003 года<sup>96</sup>, Комитет установил, что в целом расходы правительства на программное обеспечение на национальном и местном уровне в 2001 году достигли 675 млн. евро, из которых 61% выделяется на разработку, обслуживание и управление специализированными программными средствами, а остальные 39% используются для закупки пакетов КОТС. Из совокупных расходов на КОТС 63 млн. евро идут на закупку операционных систем, около 30 млн. евро - на системы управления базами данных (СУБД) и 17 млн. евро - на офисную автоматизацию. На основе выводов и рекомендаций Комитета, обобщенных ниже (вставка 1), 19 декабря 2003 года была издана правительственная директива о разработке и использовании компьютерных программ государственными органами<sup>97</sup>. Она содержит ряд правил и критериев, регулирующих приобретение и дальнейшее использование программного обеспечения органами государственного сектора, и рекомендует им в официальном порядке рассмотреть вариант ПСОК в качестве альтернативы патентованным решениям.

---

<sup>93</sup>*Open-Source Software in the Federal Administration*, [http://www.kbst.bund.de/Anlage304108/pdf\\_datei.pdf](http://www.kbst.bund.de/Anlage304108/pdf_datei.pdf)

<sup>94</sup>См. примечание 87 выше.

<sup>95</sup><http://europa.eu.int/idabc/en/document/2204/470>

<sup>96</sup> "Survey of Open Source Software in Government", [http://www.innovazione.gov.it/eng/news/survey\\_os.shtml](http://www.innovazione.gov.it/eng/news/survey_os.shtml)

<sup>97</sup> Директива от 19 декабря 2003 года, "Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni", *Gazzetta Ufficiale*, No. 31 (7 February 2004), p. 14, <http://www.guritel.it/free-sum/ARTI/2004/02/07/sommario.html#>

### **Вставка 1: Выдержка из основных рекомендаций по политике Италии в области ПСОК**

- Правительству не следует предусматривать санкции за использование ПСОК/запрещать его использование. Критерии, используемые при выборе пакета программного обеспечения, должны основываться на принципе *соответствия ценности продукта затраченным на него деньгам*.
- Специализированное программное обеспечение должно быть полностью подконтрольно (хотя необязательно в исключительном порядке) правительству. Контракты на внешний подряд должны предусматривать соответствующие положения о защите.
- Необходимо поощрять и стимулировать дальнейшее использование специализированного программного обеспечения, подконтрольного правительству, а также распространение результатов и передовой практики во всех органах итальянского правительства.
- Все лицензии на программное обеспечение должны быть доступны для проверки и отслеживаться правительством. Правительство должно быть защищено на тот случай, если поставщик программного обеспечения уже более не может оказывать поддержку.
- Информационные системы правительства должны взаимодействовать через стандартные интерфейсы, которые не завязываются на какого-либо одного поставщика.
- Документы правительства должны быть доступны в разных форматах. Из этих форматов как минимум один должен быть открытым, а остальные должны быть либо открытыми, либо патентованными по усмотрению правительства.
- Передача специализированного программного обеспечения и лицензий на ПО между органами правительства должна поощряться и быть свободной от каких-либо ограничений.

Источник: "Survey of Open Source Software in Government",  
[http://www.innovazione.gov.it/eng/news/survey\\_os.shtml](http://www.innovazione.gov.it/eng/news/survey_os.shtml) (May 2003).

### **Нидерланды**

59. Правительство Нидерландов учредило Программу по открытым стандартам и программному обеспечению с открытыми исходными кодами (ОСПСОК)<sup>98</sup>, поставив перед ней задачу поощрять использование открытых стандартов и распространять информацию о ПСОК, повышая осведомленность государственного сектора Нидерландов о том, что "программное обеспечение с открытыми исходными кодами должно рассматриваться в качестве полноценной альтернативы программному обеспечению с закрытыми исходными кодами (т.е. патентованному программному

<sup>98</sup> <http://www.ososs.nl/index.jsp?alias=english>

обеспечению)". Применительно, в частности, к ПСОК в основу Программы заложены пять принципиальных задач<sup>99</sup>, т.е. *a)* уменьшение зависимости от внешних поставщиков программного обеспечения; *b)* борьба с монополизацией рынка ПО в целях предотвращения злоупотреблений господствующим положением на рынке; *c)* повышение качества информационных систем правительства; *d)* сокращение расходов на разработку программного обеспечения и его внедрение; и *e)* улучшение обмена данными между государственными органами, между правительством и гражданами и между правительством и частным сектором.

### Соединенное Королевство

60. В связи с Планом действий "Электронная Европа-2000" британское правительство в сентябре 2001 года опубликовало документ "Инфраструктура совместимости электронных методов государственного управления" (э-ГИФ)<sup>100</sup>, предусмотрев использование языка XML в качестве краеугольного камня стратегии обеспечения совместимости. Правительство посчитало, что ключевым элементом при разработке схемы XML является согласованный набор стандартов, привязанный к рекомендации по схеме W3C XML. После э-ГИФ в июле 2002 года была разработана новая политика в области использования ПСОК. Целесообразность этой политики была дополнительно подтверждена в рамках испытаний ПСОК, проведенных Управлением государственной торговли (УГТ), которое в октябре 2004 года опубликовало новый доклад<sup>101</sup>. В числе своих основных выводов УГТ указало, что *a)* "программное обеспечение с открытыми исходными кодами является жизнеспособной и реальной альтернативой патентованному программному обеспечению в инфраструктурных проектах, а также в деле учета требований большинства пользователей настольных компьютеров" и *b)* внедрение ПСОК "может обеспечить значительную экономию за счет сокращения расходов на аппаратные средства и программное обеспечение инфраструктурных проектов и уменьшить затраты на лицензии и требования к обновлению аппаратных средств в случае настольных компьютеров". В октябре 2004 года в политику в области ПСОК были внесены некоторые изменения<sup>102</sup> (вставка 2 ниже).

#### **Вставка 2: Политика Соединенного Королевства в области ПСОК (версия 2)**

- Правительство СК будет рассматривать решения на базе ПСОК наряду с патентованными решениями при покупках ИТ. Контракты будут заключаться на основе принципа соответствия ценности продукта затраченным на него деньгам.
- Правительство СК будет использовать для целей совместимости только те продукты, которые поддерживают открытые стандарты и спецификации при всех будущих разработках ИТ.
- Правительство СК будет стремиться избегать собственного замыкания на патентован-

<sup>99</sup> <http://www.ososs.nl/attachment.db?6946>

<sup>100</sup> e-Government Interoperability Framework, <http://www.govtalk.gov.uk/schemasstandards/egif.asp>

<sup>101</sup> <http://www.ogc.gov.uk/index.asp?docid=2190#finalreport>

<sup>102</sup> <http://www.govtalk.gov.uk/policydocs/policydocs.asp>

ных продуктах и услугах в области ИТ.

- Правительство СК будет рассматривать возможность получения полных прав на код заказного программного обеспечения или специализированную доработку КОТС (не требующего доработки коммерческого программного обеспечения), которое оно приобретает, во всех случаях, когда это обеспечивает повышение ценности продуктов при затраченных деньгах.
- В рамках финансируемых государством проектов в области НИОКР, которые направлены на получение продуктов ПО, с самого начала осуществления проекта должен оговариваться предлагаемый формат использования ПО. По завершении проекта программное обеспечение будет использоваться либо на коммерческой основе, либо в академических кругах, либо в качестве ПСОК.\*

\* В версии 1 это положение изначально предусматривало следующее: "Правительство СК дополнительно изучит возможности использования ПСОК в качестве базового способа эксплуатации ПО, разрабатываемого в рамках финансируемых правительством НИОКР".

*Источник:* "Open Source Software—use within UK Government",  
[http://www.govtalk.gov.uk/documents/OSS\\_policy\\_version2.pdf](http://www.govtalk.gov.uk/documents/OSS_policy_version2.pdf)

61. В 2001-2002 годах управление заместителя премьер-министра финансировало проект APLAWS<sup>103</sup>, который представлял собой основанную на ПСОК систему управления информацией, конкретно предназначенную для использования местными властями. В ходе проведенного недавно обследования (май 2005 года)<sup>104</sup> было установлено, что более 60% местных органов намереваются расширить использование ПСОК. В сфере образования Британское агентство по связи и технологии в области образования (БЕКТА)<sup>105</sup>, которое является ключевым партнером правительства в стратегической разработке и осуществлении его стратегии ИКТ и электронного обучения в школах и в секторах общего и профессионального образования, 13 мая 2005 года<sup>106</sup> опубликовало доклад, демонстрирующий, что британские начальные школы могли бы добиться существенной экономии за счет переключения с патентованного программного обеспечения на ПСОК.

## **Швейцария**

62. 23 февраля 2004 года Совет по ИТ Швейцарской Конфедерации одобрил трехлетнюю (на 2004-2007 годы) стратегию в области ПСОК для федеральной администрации<sup>107</sup>, направленную

---

<sup>103</sup> <http://www.aplaws.org.uk/project/pathfinder.php>

<sup>104</sup> <http://news.ft.com/cms/s/4d4e2928-bfdc-11d9-b376-00000e2511c8.html>

<sup>105</sup> <http://www.becta.org.uk/>

<sup>106</sup> [http://www.becta.org.uk/corporate/press\\_out.cfm?id=4681](http://www.becta.org.uk/corporate/press_out.cfm?id=4681)

<sup>107</sup> "Open source software strategy of the Swiss federal administration",

на определение того, как следует рассматривать ПСОК и как можно сделать его реальной альтернативой патентованному программному обеспечению. Стратегия построена на трех приоритетах: *a)* равное отношение к ПСОК и патентованному программному обеспечению в процессе закупок; *b)* дальнейшее использование ПО, разработанного собственными силами, и оценка того, можно ли им поделиться с другими государственными органами Швейцарии; и *c)* создание необходимых условий для успешного внедрения ПСОК.

63. Такие условия будут включать в себя, в частности, *a)* оценку альтернатив ПСОК применительно к системам ПРП, базам данных, системам управления содержанием, системам управления документацией и офисным комплектам; *b)* профессиональную подготовку и разъяснительную работу; *c)* разработку модели ОРВ (применимую как к ПСОК, так и ПСЗК) и *d)* рассмотрение правовых аспектов.

### **с) Азиатско-Тихоокеанский регион**

64. Государства - члены из Азиатско-Тихоокеанского региона находятся на острие тенденции расширения использования ПСОК. Этому во многом способствовала чрезвычайно активная программа ИОСН, которая осуществляется ПРООН/АПДИП и которая, помимо повышения уровня осведомленности и обмена информацией о политике в области ПСОК в регионе, внесла ценный вклад благодаря профессиональной подготовке и разработке модулей ПСОК.

### **Австралия**

65. В подготовленном в 2002 году документе об австралийской стратегии в области электронного государственного управления было отмечено, что ПСОК "открывает возможности для инноваций, более широкого совместного использования систем информационной технологии, улучшения совместимости и экономии средств"<sup>108</sup>. В августе 2004 года правительство Австралии обнародовало свою политику в отношении ПСОК, которая направлена на *a)* "обеспечение ровного игрового поля для всех поставщиков программного обеспечения правительству"; *b)* облегчение "доступа к базирующимся на открытых кодах решениях, уже разработанных в государственных ведомствах"; *c)* подготовку "набора инструментов" (таких, как руководство по ПСОК и информационные семинары) "для оказания помощи государственным ведомствам в обоснованной оценке решений, базирующихся на открытых исходных кодах, в сопоставлении с более известным патентованным программным обеспечением и в должной оценке ценности продуктов с учетом затрачиваемых средств и целевого соответствия"<sup>109</sup>. Ведущую роль в осуществлении политики в области ПСОК играет Австралийское государственное агентство по управлению информацией (АГИМО). 18 апреля 2005 года оно опубликовало руководство по ПСОК<sup>110</sup>, содержащее предисловие, в котором признавалось, что *a)* все большая зрелость ПСОК и платформ с откры-

---

<http://www.isb.admin.ch/internet/strategien/00665/01491/index.html?lang=fr>

<sup>108</sup> Government leads the way on Open Source Software”, <http://www.agimo.gov.au/media/2004/08/35491.html>

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> *A Guide to Open Source Software for Australian Government Agencies—Developing and Executing an ICT Sourcing Strategy*, [http://www.agimo.gov.au/\\_sourceit/sourceit/oss](http://www.agimo.gov.au/_sourceit/sourceit/oss)

тыми исходными кодами "сулит значительные потенциальные выгоды австралийскому правительству и более широким кругам"; *b)* "разработка [ПСОК] с использованием открытых стандартов может обеспечить бóльшую совместимость между системами и открыть возможности для совместного использования систем"; и *c)* ПСОК "может обеспечить оригинальные решения проблем, не затрагиваемых патентованным программным обеспечением, и способно привести к значительной экономии государственных расходов" на ИКТ. В *Руководстве* признается также, что ПСОК является действенным вариантом, который следует учитывать при осуществлении государственных закупок программного обеспечения, и в нем устанавливаются новые правила закупок, рекомендуемые государственным ведомствам обеспечивать, чтобы "при осуществлении закупок программного обеспечения ведомство рассматривало все решения (как основанные на открытых исходных кодах, так и патентованные), которые отвечают функциональным спецификациям этого ведомства".

## Китай

66. В 2004 году Государственный совет Китайской Народной Республики принял решение по новой политике в области программного обеспечения, в соответствии с которой все министерства и государственные органы обязаны приобретать на преференциальной основе отечественные продукты программного обеспечения, включая ПСОК, распространяемое на местном уровне. Новая политика в ближайшем будущем неизбежно окажет глубокое воздействие на использовании ПСОК в стране и регионе с учетом того, что одна китайская компания приобрела подразделение ИБМ, занимающееся выпуском ПК, и - что еще важнее - Китай, Республика Корея и Япония создали совместное предприятие, которое может охватить настольные приложения, встроенные программы, промежуточное программное обеспечение и операционные системы. Первым продуктом этого совместного предприятия станет выпуск в июле 2005 года ПО на базе Linux под названием Asianux<sup>111</sup>.

## Индонезия

67. 30 июня 2004 года министерство исследований и технологии, министерство связи и информации и Индонезийский институт наук опубликовали совместную декларацию<sup>112</sup>, касающуюся начала осуществления проекта "Индонезия переходит на открытые исходные коды" (ИГОС), который направлен, в частности, на: *a)* уменьшение "цифровой пропасти" благодаря использованию ПСОК; *b)* усиление новаторских и творческих начал в деятельности национальных разработчиков ПО; и *c)* совершенствование и создание государственных программ в области ИТ, которые окажут воздействие на ускорение внедрения электронных методов государственного управления, сокращение государственных расходов на лицензии, связанные с ПО, увеличение числа пользователей компьютеров и повышение эффективности национальной обороны и безопасности. Для достижения вышеуказанных целей правительство намеревается в рамках ИГОС предпринять следующие шаги: *i)* обеспечить распространение ПСОК в масштабах всей страны; *ii)* подготовить руководящие положения по разработке и использованию ПСОК; *iii)* создать центры для обучения работе с ПСОК и бизнес-инкубаторы; и *iv)* способствовать оптимальному использованию ПСОК в правительстве и гражданском обществе.

## Япония

68. Политика Японии в отношении ПСОК описывается на вебсайте министерства экономики, торговли и промышленности (МЭТП)<sup>113</sup> и основывается на трех основных соображениях: *a)* слишком большая зависимость от какого-либо одного программного обеспечения создает проблему с точки зрения безопасности; *b)* при закупках ПО должна проявляться открытость для любых новых технологий и компаний, и, хотя рынок и пользователи должны пользоваться свободой в своих решениях, необходимо расширить доступность действенных альтернатив; и *c)* промышленная политика должна способствовать достижению совместимости и инновационной дея-

---

<sup>111</sup> <http://news.zdnet.co.uk/software/linuxunix/0,39020390,39183084,00.htm>

<sup>112</sup> <http://www.igos.web.id/english/declaration.htm>

<sup>113</sup> <http://www.meti.go.jp/english/information/data/IT-policy/oss1.htm>

тельности. Деятельность МЭТП по реализации этой политики включала в себя выделение 1 млрд. иен на разработку и поддержку ПСОК как в 2003, так и в 2004 финансовых годах, подготовку технико-экономического обоснования использования ПСОК в настольных компьютерах, а также оказание поддержки Азиатскому симпозиуму по ПСОК, который провел свои первую и вторую встречи в 2003 годах соответственно в Таиланде и Сингапуре и свою третью встречу во Вьетнаме. Будущая работа предполагает углубление взаимодействия с Китаем и Республикой Корея. В этой связи в ноябре 2003 года в Осаке (Япония) был проведен международный симпозиум под названием "Деловые переговоры Китая-Кореи-Японии по открытым исходным кодам", в ходе которого было объявлено о создании Японского форума по поощрению внедрения ПО с открытыми исходными кодами.

## Малайзия

69. Правительство Малайзии придерживается чрезвычайно активной позиции в деле поощрения разработки ПСОК в стране и его использования в государственном секторе, что подтверждает информация, собранная на месте в ходе бесед с должностными лицами правительства, представителями научных кругов, исследователями и представителями индустрии ИТ и групп пользователей ПСОК. Главными архитекторами нынешней государственной политики по отношению к открытым исходным кодам являются Сектор по вопросам модернизации и планирования управления администрации Малайзии (МАМПУ)<sup>114</sup> в составе управления премьер-министра и "МИМОС Берхад"<sup>115</sup>, государственная корпорация, специализирующаяся на исследованиях и разработках (НИКОР) в области ИКТ. Эта политика соответствует рамочным основам обеспечения совместимости для ПСОК в правительстве Малайзии (МИГИФОСС).

70. МАМПУ разработал генеральный план в области открытых исходных кодов для государственного сектора<sup>116</sup>, который был официально обнародован в июле 2004 года. В нем провозглашены следующие цели: *a)* расширение выбора при использовании ПО, обеспечение совместимости и потенциала для обслуживания и поддержки ПО; *b)* сокращение ОРВ; *c)* уменьшение зависимости от отдельных поставщиков; и *d)* усиление безопасности и обеспечение суверенитета. В плане предусмотрены семь стратегических основных областей, охватывающих разработку технического плана внедрения ПСОК для государственного сектора, назначение государственного органа для контроля, наблюдения и руководства внедрением ПСОК, профессиональную подготовку, НИОКР, обеспечение юридической поддержки и стимулов для содействия разработке решений на базе ПСОК, а также поощрение развития партнерских связей с соответствующими организациями.

71. В июне 2004 года был создан Координационно-консультативный центр по открытым исходным кодам (ККЦОИК) для направления, стимулирования, координации и отслеживания внедрения ПСОК в государственном секторе на основе следующих принципов: *a)* внедрение ПСОК должно соответствовать техническому плану внедрения ПСОК и основываться на наименее дес-

---

<sup>114</sup> <http://www.mampu.gov.my/>

<sup>115</sup> <http://www.mimos.my>

<sup>116</sup> <http://opensource.mampu.gov.my/>

табилизирующих и соответствующих целевому предназначению методах осуществления; *b)* закупки ПСОК должны основываться на принципах наличия достоинств, соответствия ценности продукта затрачиваемым средствам, прозрачности, безопасности и совместимости и должны соответствовать политике и процедурам в области государственных закупок, причем в тех случаях, когда ПСОК и патентованные решения имеют равный рейтинг, предпочтение должно отдаваться ПСОК; *c)* приобретаемое ПО или ПСОК, разрабатываемое внутренними силами, должно охватываться лицензиями ОДЛ, "Бекли совфвер дистрибьюшн" (БСД) или эквивалентной лицензией, разрабатываемой правительством; *d)* технология ПСОК, которая будет использоваться в государственном секторе, должна соответствовать мировым открытым стандартам и не должна создавать зависимость от какого-либо одного поставщика услуг технической поддержки; *e)* учреждения, внедряющие ПСОК, должны регистрировать свои инициативы в банке знаний, который будет служить платформой для обмена информацией и опытом; *f)* следует предусмотреть план обучения по вопросам ПСОК в рамках структурированных программ в школьных лабораториях ИТ на начальном, среднем и вузовском уровнях образования; и *g)* учреждения должны быть привержены обучению и переквалификации своего персонала для обеспечения их компетентности в вопросах ПСОК.

## **Вьетнам**

72. В марте 2004 года правительство Вьетнама одобрило план внедрения и разработки ПСОК в стране на период 2004-2008 годов<sup>117</sup>. Основные цели заключались в следующем: *a)* ускорение применения и разработки ПСОК в целях содействия охране авторских прав и сокращения расходов на закупки программного обеспечения, а также стимулирование развития индустрии ИТ в целом и вьетнамской индустрии ПО в частности; *b)* создание звена квалифицированных технических работников, которые будут способны разрабатывать программы на базе ПСОК, и *c)* создание специальных прикладных программ на базе ПСОК для внутреннего рынка. Меры, предусмотренные для осуществления этого проекта, будут включать в себя, в частности, пропаганду политики в области использования ПСОК в государственном секторе, создание благоприятных условий для поощрения находящихся за рубежом вьетнамцев, иностранных компаний и международных организаций к инвестированию средств в проекты ПСОК, учебные программы для государственных должностных лиц и работников госсектора, а также для сектора образования, НИОКР и локализацию ПО с учетом базовых потребностей Вьетнама в прикладных программах.

### ***d)* Латинская Америка**

## **Бразилия**

73. В последние годы, в частности, правительство Бразилии проявило себя решительным сторонником ПСОК при активном участии ряда федеральных учреждений и под руководством Национального института информационных технологий (ИИТ)<sup>118</sup>, который структурно входит в состав канцелярии Президента. В октябре 2003 года в соответствии с указом, подписанным Прези-

---

<sup>117</sup> [http://www.mpt.gov.vn/english/legal\\_doc/?op=3&thucdon=vb&id=VB2010436240](http://www.mpt.gov.vn/english/legal_doc/?op=3&thucdon=vb&id=VB2010436240)

<sup>118</sup> <http://www.iti.br/>

дентом, на технический комитет, возглавляемый Генеральным директором ИИТ, была возложена ответственность за координацию и подготовку планов разработки и внедрения ПСОК, за расширение сферы охвата цифровых технологий и интеграцию систем ИТ<sup>119</sup>. Для внедрения ПСОК Комитет намеревается решить ряд задач, таких, как *a)* придание приоритетного значения решениям, программам и услугам на базе ПСОК, которые оптимизируют ресурсы и инвестиции в ИТ; *b)* популяризация использования ПСОК и поощрение приобретения аппаратных средств, совместимых с ПСОК; *c)* обеспечение всем гражданам гарантированного права доступа к государственным службам без обязательного использования какой-либо конкретной платформы; *d)* использование ПСОК в качестве своеобразного трамплина для расширения сферы охвата цифровых технологий; *e)* обеспечение стимулов для национальной индустрии ИТ в целях внедрения бизнес-моделей, основанных на ПСОК; *f)* содействие расширению возможностей государственных органов в деле использования ПСОК; и *g)* разработка национальной политики в области ПСОК. Специальный портал по ПСОК содержит полезную информацию об этом ПО<sup>120</sup>, и в 2004 году было опубликовано руководство по переходу на это программное обеспечение<sup>121</sup>. Многие государственные учреждения в настоящее время переходят на ПСОК, и в апреле 2005 года правительство обнародовало новую инициативу по расширению сферы охвата цифровых технологий под названием "ПК Конектадо"<sup>122</sup>, в рамках которой оно будет выделять приблизительно 73,3 млн. долл. США в год для субсидирования закупки 1 млн. компьютеров, базирующихся на ПСОК, бразильцами с низкими уровнями доходов и владельцами малых предприятий.

## Куба

74. То, что пользователи компьютеров на Кубе не могут в законном порядке приобретать патентованное ПО производства США из-за торгового эмбарго, способствовало широкому использованию подпольных копий и, как это ни парадоксально, фактической стандартизации. Вместе с тем усиливается тенденция к поощрению использования ПСОК. В июле 2001 года под совместной эгидой правительства Кубы и регионального отделения Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в Гаване был проведен рабочий семинар по открытым исходным кодам<sup>123</sup>, в котором приняли участие представители Бразилии, Колумбии, Уругвая и Эквадора. Этот рабочий семинар рекомендовал, в частности, правительствам региона разработать политику поощрения использования ПСОК в государственных органах, подготовить исследования по ПСОК в секторе образования и т.д. В 2002 году министерство информации и связи (МИС) подготовило стратегию использования ПСОК<sup>124</sup>. Она нацелена, в частности, на поощрение более широкого использования ПСОК в государственных органах и сфере образования.

---

<sup>119</sup> <http://www.iti.br/twiki/bin/view/Main/PressRelease2003Oct30A>

<sup>120</sup> <http://www.softwarelivre.gov.br/>

<sup>121</sup> [http://www.serpro.gov.br/servicos/downloads/Guia\\_Livre\\_Ipiranga.pdf](http://www.serpro.gov.br/servicos/downloads/Guia_Livre_Ipiranga.pdf)

<sup>122</sup> [http://www.softwarelivre.gov.br/noticias/News\\_Item.2005-03-29.2402](http://www.softwarelivre.gov.br/noticias/News_Item.2005-03-29.2402)

<sup>123</sup> <http://www.softwarelivre.org/articles/43>

<sup>124</sup> <http://www.linux.cu/documentos/>

## Венесуэла

75. После опубликования "желтой книги" по ПСОК министерством науки и техники (МНТ)<sup>125</sup> президент Венесуэлы в декабре 2004 года подписал указ<sup>126</sup>, обязующий все национальные государственные органы в приоритетном порядке использовать ПСОК, разработанное в соответствии с открытыми стандартами. С этой целью все соответствующие административные органы должны постепенно перейти на такие прикладные программы на базе ПСОК. МНТ несет ответственность за осуществление этого указа и должно представить план действий президенту в течение 90 дней, а административные подразделения будут иметь максимум 24 месяца с этого момента для перехода на соответствующие платформы.

### е) Африка

76. На момент проведения настоящего обзора Южная Африка и Тунис, как представляется, были единственными африканскими странами, которые на официальном уровне и комплексно занимались вопросом о ПСОК. Их примеру могут последовать и другие страны, поскольку в резолюции, принятой в 2003 году Комитетом по информации в целях развития (КОИР) Экономической комиссии Организации Объединенных Наций для Африки (ЭКА)<sup>127</sup>, было отмечено, что "свободно доступное программное обеспечение с открытыми исходными кодами может обеспечить эффективные с точки зрения затрат решения для африканских государств-членов и африканского общества", а к государствам-членам был обращен призыв, в частности, внедрить ПСОК в качестве "важного инструмента поощрения использования ИКТ и рационального управления" и "играть ключевую роль" в содействии внедрению ПСОК, в том числе путем выработки "надлежащей политики и законодательства".

## Южная Африка

77. В Южной Африке Рабочая группа по открытым исходным кодам Национального консультативного совета по вопросам инноваций (НКСИ) в январе 2001 года опубликовала первую оценку ПСОК и открытых стандартов в стране<sup>128</sup>. Этот документ сыграл решающую роль в повышении осведомленности о потенциальных выгодах ПСОК в условиях Южной Африки и послужил основой для более сфокусированного обзора использования ПСОК в правительстве, проведенного Правительственным советом сотрудников по вопросам информации (ПССИ)<sup>129</sup>. В ходе этого обзора был сделан вывод о том, что в рамках политики электронного государственного управления следует учитывать роль ПСОК, и в этой связи была предложена стратегическая рамочная основа,

---

<sup>125</sup> <http://www.mct.gov.ve/uploads/biblio/amarillo2.pdf>

<sup>126</sup> <http://www.mct.gov.ve/uploads/biblio/Decreto%203.390%20Software%20%20Libre.pdf>

<sup>127</sup> <http://www.uneca.org/codi/>.

<sup>128</sup> "Open source software & open standards in South Africa—a critical issue in addressing the digital divide", [http://www.naci.org.za/pdfs/oss\\_v\\_1\\_0.pdf/](http://www.naci.org.za/pdfs/oss_v_1_0.pdf/)

<sup>129</sup> "Using open source software in the South African Government", <http://www.oss.gov.za/>

которая впоследствии была одобрена правительством. Основные элементы южно-африканской политики в области использования ПСОК в государственных органах предполагают следующее: *a)* главным критерием при выборе программного обеспечения должно оставаться повышение действенности и эффективности услуг, предоставляемых гражданам; *b)* соответственно предпочтение будет отдаваться не патентованному ПО, а ПСОК во всех случаях, когда они обеспечивают одинаковые преимущества; *c)* правительство предпримет шаги с целью создания благоприятных условий для внедрения ПСОК, в том числе путем поощрения применения справедливого и беспристрастного режима в отношении ПСОК в процессе закупок; *d)* ПСОК будет интегрировано в более общую политику электронного государственного управления и в соответствующие стратегии в секторе ИКТ. Деятельность в этой области осуществляется не только НКСИ и ПССИ, но и Советом по научным и промышленным исследованиям (СНПИ), создавшим Центр по открытым исходным кодам, который будет играть стимулирующую роль через взаимодействие с частным сектором, правительством и гражданским обществом<sup>130</sup>.

## Тунис

78. В июле 2001 года правительство Туниса определило политику в отношении ПСОК в целях *a)* поощрения перехода с патентованных платформ на ПСОК; *b)* включения учебных курсов по ПСОК в учебные программы средних и высших учебных заведений; *c)* обеспечения стимулов для новообразующихся предприятий, использующих ПСОК; и *d)* обеспечения того, чтобы в рамках политики в области закупок государственных органов и предприятий решениям на базе ПСОК предоставлялся равный режим, в частности посредством недопущения обращения с конкретными просьбами о закупках патентованного ПО.

79. Под эгидой министерства коммуникационных технологий был создан Государственный секретариат по информатике, Интернету и ПСОК, на который была возложена ответственность за осуществление плана действий<sup>131</sup>, который нацелен, в частности, *a)* на создание благоприятных условий для стимулирования развития сектора ИКТ и расширение местных знаний в области НИОКР, а также местного потенциала для производства оборудования и программных средств (около 48% ПК, используемых в стране, собираются на месте); *b)* на развитие национальных и международных партнерских связей с частным сектором; *c)* на развертывание "программы семейного ПК" для оказания помощи бедным семьям в приобретении компьютеров путем использования низкопроцентных банковских займов; и *d)* на поощрение электронных методов государственного управления и электронной торговли.

## В. Уроки, которые следует извлечь из опыта государств-членов

80. Упомянутые выше тематические исследования представляют собой только выборку, характеризующую государственную политику в отношении ПСОК. В сентябре 2004 года Центр стратегических и международных исследований (ЦСМИ), являющийся исследовательским учреждением, базирующимся в Соединенных Штатах, опубликовал доклад о государственной политике в

---

<sup>130</sup>[http://www.csir.co.za/plsql/ptl0002/ptl0002\\_pge001\\_home](http://www.csir.co.za/plsql/ptl0002/ptl0002_pge001_home)

<sup>131</sup> "Open source software: *les enjeux et les perspectives à travers l'analyse de l'exemple tunisien*", [http://r0.unctad.org/ecommerce/event\\_docs/estrategies/nciri.ppt](http://r0.unctad.org/ecommerce/event_docs/estrategies/nciri.ppt)

отношении открытых исходных кодов<sup>132</sup>. В докладе содержится информация о более чем 90 инициативах или проектах в области ПСОК, предпринятых во всем мире правительствами и другими государственными органами. Не считая правительств, не определившихся в своей политике, отношение к ПСОК варьируется от предписаний в обязательном порядке использовать ПСОК, предпочтительного режима ПСОК и до создания "ровного игрового поля" путем обеспечения равного режима для зрелого ПСОК в процессе закупок.

81. Уроки, которые следует извлечь из большинства тематических исследований, описанных выше, включают в себя следующее:

- Во многих случаях ПСОК превратилось в действенную альтернативу соответствующему программному обеспечению с закрытыми исходными кодами.
- Политика в отношении ПСОК определяется в более широком контексте политики электронного государственного управления и соответствующих инфраструктурных основ совместимости ИКТ на основе открытых стандартов и открытых файловых форматов в целях обеспечения равного доступа к информации для всех заинтересованных сторон и сохранения общедоступных данных.
- Государственным органам нужно непременно избегать замыкания на какого-то одного поставщика, поощрять конкуренцию и на этой основе соответствующим образом пересматривать свои процедуры закупок.
- Осуществление политики в отношении ПСОК требует четкого руководства и назначения директивного органа для руководства, наблюдения и контроля за процессом осуществления. Подобный орган должен быть подотчетным на высоком уровне правительственной структуры.
- Государственные органы должны обеспечивать контроль за специализированным программным обеспечением и соответствующим образом поощрять дальнейшее использование исходных кодов и обмен прикладными программами.

---

<sup>132</sup>[http://www.csis.org/tech/OpenSource/0408\\_ospolicies.pdf](http://www.csis.org/tech/OpenSource/0408_ospolicies.pdf)

## **ГЛАВА III: ПРОГРАММНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ С ОТКРЫТЫМИ ИСХОДНЫМИ КОДАМИ В УСЛОВИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

### **А. Основы политики в области информационно-коммуникационных технологий и их последствия**

#### **Доступ к информации признается в качестве одного из основных прав человека**

82. Некоторые аналитики считают, что доступ к информации представляет собой право, косвенно признаваемое международным сообществом. Действительно, в статье 19 Всеобщей декларации прав человека, принятой в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года, провозглашается, что "каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ"<sup>133</sup>. Кроме того, в пункте 2 статьи 19 принятого в 1966 году Международного пакта о гражданских и политических правах также заявляется, что "каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору"<sup>134</sup>.

#### **Заявление Административного комитета по координации по вопросу о всеобщем доступе к базовым коммуникационным и информационным услугам**

83. В апреле 1997 года исполнительные главы организаций системы Организации Объединенных Наций приняли заявление по вопросу о всеобщем доступе к базовым коммуникационным и информационным услугам<sup>135</sup> в рамках бывшего Административного комитета по координации (АКК), который в настоящее время преобразован в Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР). Выразив свою обеспокоенность по поводу того, что разрыв в области информации и технологии и проистекающее отсюда неравенство между промышленно развитыми и развивающимися странами расширяются и порождают новый вид нищеты - информационную нищету, которая затрагивает большинство развивающихся стран, особенно наименее развитые страны, они от имени своих организаций обязались оказывать помощь развивающимся странам в преодолении этой тревожной тенденции и заявили о своем намерении "обеспечить совместимость, доступность и унификацию систем связи и компьютерных систем"<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup><http://www.unhchr.ch/udhr/index.htm>

<sup>134</sup> <http://www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

<sup>135</sup>A/52/354.

<sup>136</sup>Там же, стр. 6, пункт 17.

## **Декларация министров, принятая на сессии Экономического и Социального Совета в 2000 году, и Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций**

84. В ходе совещания в июле 2000 года на этапе заседаний высокого уровня Экономического и Социального Совета была принята декларация министров, в которой была подчеркнута "важность всеобщего доступа к знаниям и информации в целях поощрения развитию" и был сформулирован призыв принять "последовательную общесистемную стратегию в области ИКТ, обеспечивающую координацию и синергизм программ и мероприятий отдельных организаций системы и их преобразование в систему организаций, основанную на знаниях"<sup>137</sup>.

85. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, содержащейся в резолюции 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года, главы государств и правительств, принявшие участие в Саммите тысячелетия, выразили решимость, в частности, принять меры к тому, чтобы все могли пользоваться благами новых технологий, особенно ИКТ, в соответствии с декларацией министров, принятой на сессии Экономического и Социального Совета 2000 года<sup>138</sup>.

### **Резолюция 57/295 Генеральной Ассамблеи**

86. В соответствии с декларацией министров, принятой на этапе заседаний высокого уровня Экономического и Социального Совета, и с Декларацией тысячелетия Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 57/295 от 20 декабря 2002 года, в которой она просила Генерального секретаря в качестве Председателя КССР "осуществлять тесное сотрудничество с организациями системы Организации Объединенных Наций и с Целевой группой по информационно-коммуникационным технологиям, с тем чтобы разработать всеобъемлющую стратегию в области информационно-коммуникационных технологий для системы Организации Объединенных Наций". Элементы, которые было предложено учесть в этой стратегии, включали в себя необходимость *a)* общесистемного применения и использования ИКТ для укрепления потенциала Организации Объединенных Наций "по сбору, обмену и распространению информации" и для повышения ее эффективности и результативности при предоставлении услуг государствам-членам; *b)* более полного включения ИКТ в основные мероприятия в области развития и технического сотрудничества; *c)* создания совместных сетей и сотрудничающих объединений организациями системы; *d)* разработки общих платформ для оказания услуг; *e)* использования ИКТ в целях поощрения внедрения передового опыта и расширения обмена информацией между организациями системы и между организациями и государствами-членами; и *f)* разработки всеобъемлющих общесистемных учебных программ в области ИКТ для укрепления потенциала в рамках системы Организации Объединенных Наций.

### **Декларация принципов и План действий Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества 2003 года**

---

<sup>137</sup>A/55/3/Rev.1, стр. 27, пункт 15.

<sup>138</sup>Часть III, пункт 20.

87. В 2003 году на женевском этапе ВВИО были приняты Декларация принципов<sup>139</sup> и План действий<sup>140</sup>, воплощающий цели Декларации в конкретных направлениях деятельности. В рамках направления деятельности СЗ, касающегося доступа к информации и знаниям, признается, что "ИКТ дают людям возможность получать доступ к информации и знаниям практически мгновенно в любой точке планеты" и что "благами доступа к знаниям и информации должны пользоваться частные лица, организации и общины". В этой связи правительствам было предложено обеспечить посредством различных ресурсов связи, в первую очередь Интернет, доступ к информации, являющейся публичным достоянием, а также разработать законодательство относительно доступа к информации и сохранения являющихся публичным достоянием данных, особенно в области новых технологий. Особенно актуальное значение для настоящего обзора имеет призыв "поощрять исследования и содействовать осведомленности всех заинтересованных сторон о возможностях, предоставляемых различными моделями программного обеспечения, и о средствах его создания, включая программное обеспечение, разрабатываемое отдельными компаниями, программное обеспечение с открытыми кодами и свободно распространяемое программное обеспечение, с тем чтобы расширить конкуренцию и разнообразие выбора, повышать ценовую приемлемость и дать всем заинтересованным сторонам возможность понять, какой вариант является для них наиболее подходящим"<sup>141</sup>.

88. О ПСОК речь шла также на некоторых региональных конференциях, проведенных до женевского этапа в ВВИО. В Бухарестской декларации<sup>142</sup>, принятой Общеευропейской конференцией, вопрос об открытых исходных кодах был включен в число вопросов, которые необходимо решать с участием всех заинтересованных сторон. Азиатско-Тихоокеанская региональная конференция одобрила Токийскую декларацию, в которой было отмечено, что "следует соответствующим образом поощрять разработку и внедрение программного обеспечения с открытыми исходными кодами, равно как и открытых стандартов для сетевого объединения ИКТ"<sup>143</sup>.

### **Общесистемная стратегия Организации Объединенных Наций в области информационно-коммуникационных технологий**

89. В докладе, опубликованном в 2004 году<sup>144</sup>, Комиссия ревизоров отметила, что "в последние годы крупные подразделения Организации Объединенных Наций разрабатывали и обнародовали информационно-коммуникационные стратегии в относительной изоляции друг от друга и от Центральных учреждений". Комиссия ревизоров пришла также к выводу о том, что "лишь небольшое число организаций располагают изложенной в документах стратегией в области ИКТ. Форматы этих документов различны, и не все стратегии подкреплены оценками затрат и выгод". В итоге был сделан вывод о том, что это "чревато тем, что расходы на ИКТ не будут ориентиро-

---

<sup>139</sup><http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.html>

<sup>140</sup><http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html>

<sup>141</sup>Там же, пункт 10 е).

<sup>142</sup> <http://www.wsis-romania.ro/>

<sup>143</sup>[http://www.itu.int/wsis/documents/listing-all.asp?lang=en&c\\_event=rc|as&c\\_type=all|](http://www.itu.int/wsis/documents/listing-all.asp?lang=en&c_event=rc|as&c_type=all|)

<sup>144</sup>A/59/162, пункты 93 и 97.

ваны на получение дополнительной отдачи для организации и поэтому не будут способствовать реализации стоящей перед ней цели".

90. В соответствии с просьбой, сформулированной в резолюции 57/295 Генеральной Ассамблеи, Генеральный секретарь представил на ее пятьдесят девятой сессии стратегию системы Организации Объединенных Наций в области ИКТ<sup>145</sup>, которая стала плодом процесса консультаций с участием руководителей подразделений по ИКТ, представителей программ и административного руководства организаций системы Организации Объединенных Наций, членов Целевой группы Организации Объединенных Наций по информационно-коммуникационным технологиям и экспертов. В соответствии с первоначальным предложением эта стратегия включала в себя Хартию Организации Объединенных Наций в области ИКТ, в которой была прямо признана необходимость "дальнейшего использования возможностей сокращения расходов на программное обеспечение за счет более широкого использования открытых прикладных программ", и 15 стратегических инициатив, включая одну инициативу по ПСОК.

91. Эта стратегия основывается на очень подробном и предметном справочном документе, подготовленном Сетевой рабочей группой КССР по ИКТ и одобренном Комитетом высокого уровня по вопросам управления (КВУУ). Для каждой из 15 инициатив была составлена "краткая рабочая модель", в которой "определяются возможности, целевые показатели, преимущества и проблемы и предлагается план действий"<sup>146</sup>. В рабочей модели, которая касается ПСОК и подробности которой излагаются в приложении II ниже, указывается, что "имеется возможность добиться значительной положительной ОИ [отдача от инвестиций] при обеспечении существенной экономии средств в части лицензионных платежей за программное обеспечение и в умеренные сроки снизить общие расходы в связи с владением, невзирая на первоначальные затраты" и что система Организации Объединенных Наций "имеет возможность добиться значительного финансового выигрыша и повысить результативность".

92. Для государственных органов в целом и секретариатов организаций системы Организации Объединенных Наций в частности все вышеупомянутые принципиальные заявления государств-членов имеют последствия с точки зрения обеспечения всеобщего доступа к информации и успешного осуществления политики в области электронных средств государственного управления и соответствующих стратегий в сфере ИКТ. Для различных соответствующих заинтересованных сторон доступ к информации и знаниям не должен блокироваться выбором систем и продуктов ИТ, который делают организации, отвечающие за предоставление таких услуг. Многие государства-члены создали э-ГИФ в качестве средства преодоления фрагментации своего государственного сектора посредством разработки целого комплекса согласованных мер политики и стандартов для обмена своими данными и их интеграции.

93. Хотя совместимость не является самоцелью, ее отсутствие может приводить к негативным и дорогостоящим последствиям для эффективного оказания услуг организациями системы Организации Объединенных Наций, особенно в связи с тем, что их индивидуальные стратегии в области ИКТ разрабатывались без достаточной координации. Помимо замечаний, упомянутых в пункте

---

<sup>145</sup> A/59/563.

<sup>146</sup> A/59/563, приложение II, пункт 1.

89 выше, Комиссия ревизоров ранее уже выразила "обеспокоенность и оговорки в отношении дублирования нескольких дорогостоящих информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в рамках системы Организации Объединенных Наций в ущерб одним и тем же заинтересованным сторонам - государствам-членам - из одних и тех же географических районов, действующих в соответствии с аналогичными правилами и положениями в интересах достижения общих глобальных целей"<sup>147</sup>. В своем справочном документе, упоминавшемся в пункте 91, и в качестве обоснования инициатив, выбранных для осуществления в рамках предлагаемой общесистемной стратегии в области ИКТ, сами руководители программ в области ИКТ определили ряд проблемных областей, включая следующие:

- Отсутствие стандартов является одним из факторов, которые отнюдь не облегчают создание единой сети Организации Объединенных Наций в области развития, порождая тем самым потребность в дорогостоящем и многоплановом экспертном опыте.
- Комплекс общих стандартов Организации Объединенных Наций внес бы колоссальный вклад во внедрение в Организации Объединенных Наций передовой практики в области управления ИКТ.
- Налицо непосредственная и неотложная потребность в разработке руководящих принципов передовой практики и минимальных стандартов в Организации Объединенных Наций для обеспечения информационной безопасности, послеаварийного восстановления и бесперебойности в работе.
- Нынешняя практика выбора решений в области ПРП привела к расходованию значительных средств без должной координации, несмотря на то, что рабочие процессы в организациях в значительной мере совпадают.
- В области управления финансовыми и людскими ресурсами, в частности в области ведения платежных ведомостей или управления регистрационными данными, можно было бы добиться существенной экономии средств за счет использования организациями общих прикладных программ<sup>148</sup>.
- Хотя они имеют обширные знания в области развития и оперативной деятельности, доступ к этому источнику знаний не всегда представляется возможным из-за отсутствия стандартов маркирования информации или обмена ею через Интернет.
- Нескоординированность управления вебтехнологиями и содержанием привела к возникновению неинтегрированных систем, путаницы для пользователей и к дорогостоящему дублированию функций.

---

<sup>147</sup> A/57/201, пункт 62.

<sup>148</sup> В этой связи в 2005 году ОИГ представит доклад об общей системе начисления заработной платы.

- Реализация даже таких явно простых начинаний, как создание общесистемного каталога кадров, затрудняется в связи с тем, что имеющиеся в настоящее время каталоги отдельных организаций основаны главным образом на несовместимых технологиях.

94. Осуществление различных инициатив, предусмотренных в общесистемной стратегии в области ИКТ, могло бы способствовать обеспечению большей слаженности системы, но это было бы недостаточным в том случае, если бы организации оставили все как есть в других областях. Для всей системы секретариатов было бы более целесообразным с точки зрения затрат сначала согласовать инфраструктурные основы совместимости, на которых базировались бы все будущие инвестиции в ИКТ, и принять на себя обязательства следовать согласованным руководящим принципам (**рекомендации 1 и 2**).

95. На своей пятьдесят девятой сессии Генеральная Ассамблея не определилась в выборе общесистемной стратегии в области ИКТ, а обратилась вместо этого с просьбой представить очередной доклад на шестидесятой сессии<sup>149</sup>. Всем соответствующим организациям крайне необходимо обеспечить возможность подконтрольности общесистемной стратегии в области ИКТ, особенно ввиду того, что для ее успешного осуществления потребуются изменение культуры, затрагивающее все стороны. Кроме того, любая стратегия в области ИКТ имеет прямое отношение к долгосрочным финансовым последствиям, которые должны учитывать соответствующие комитеты, отвечающие за административные и бюджетные вопросы. Поэтому, как только предложенная общесистемная стратегия будет рассмотрена и одобрена Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, ее необходимо будет также представить руководящим органам других соответствующих организаций, особенно в тех случаях, когда может потребоваться корректировка существующих стратегий отдельных организаций в области ИКТ (**рекомендация 3**).

## **В. Существующая программная среда**

96. Организации системы Организации Объединенных Наций выделили значительные средства на ИКТ, практически исключительно на базе патентованного программного обеспечения, и они по-прежнему во многом зависят от таких существующих платформ. Эта ситуация не расходится с выводами, сделанными при проведении большинства обзоров использования ПСОК в государственных службах государств-членов или в других международных организациях. Такое положение дел сохраняется, например, в большинстве органов Европейского союза в Брюсселе, невзирая на политику активной поддержки ПСОК в Евросоюзе.

97. С учетом того, что в настоящее время выбор некоторых программных средств расширился и что в апреле 2004 года Центральные учреждения Организации Объединенных Наций подписали трехлетнее "зонтичное" лицензионное соглашение с корпорацией "Майкрософт" от имени организаций системы, секретариатам в вопроснике ОИГ было предложено ответить на вопрос о том, намереваются ли они воспользоваться таким соглашением, и представить данные об их текущих или запланированных расходах, связанных с лицензиями на ПО, на двухгодичные периоды 2002-2003, 2004-2005 и 2006-2007 годов, а также оценки масштабов потенциальной экономии, которую они предусматривают обеспечить за счет расширения использования ПСОК.

---

<sup>149</sup> A/59/480, проект решения I b).

98. Хотя данные, полученные в ответах на вопросник, оказались слишком разрозненными, чтобы оценить ситуацию в целом, они все же свидетельствуют о следующем: *a)* большинство организаций подписали или намереваются подписать лицензионное соглашение на основе "зонтичного" соглашения; *b)* некоторые руководители программ в области ИКТ придерживаются того мнения, что в рамках "зонтичного" соглашения можно было бы добиться получения более выгодных условий с учетом значительных скидок, которые, согласно сообщениям, были получены позднее некоторыми другими крупными клиентами, планировавшими переход на ПСОК; *c)* некоторые организации предпочли выбрать тот вид лицензионного соглашения, который первоначально был подписан Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), поскольку он лучше подходил им; *d)* ЮНЕСКО был предоставлен статус на основании так называемого "кампусного" соглашения, которое обеспечивает гораздо более выгодные условия по сравнению с "зонтичным" соглашением; *e)* Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) так и не указал, какого типа лицензионное соглашение он использует, и не подтвердил, как, впрочем, и не опроверг того, что он пользуется более благоприятными условиями по сравнению с "зонтичным" соглашением; и *f)* Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) на данном этапе не намеревается воспользоваться этим соглашением, поскольку ее потребности в лицензиях на операционную систему "Майкрософт" и программу Office уже удовлетворяются закупленными ПК и те немногие серверы "Майкрософт", которые требуются, закупаются по мере необходимости.

99. Что касается экономии средств, то только ЮНИДО представила свои оценки, согласно которым при совокупной сумме расходов на программное обеспечение и техническое обслуживание в размере 400 000 евро в каждый двухгодичный период она обеспечила экономию, эквивалентную примерно 10-15% от суммы бюджета на ПО в каждый из этих периодов, благодаря использованию ПСОК.

100. В 2004 году Сетевая рабочая группа по ИКТ произвела оценку использования ПСОК в системе Организации Объединенных Наций. Секретариатам было предложено указать тип программ на базе ПСОК, положение с их внедрением (тестирование, разработка или производство) и свои выводы или замечания (преимущества/недостатки). Из ответов, предоставленных ОИГ, можно сделать следующие выводы: *a)* разные программы на базе ПСОК находятся на разных этапах использования; *b)* многие из уже используемых программ были оценены как "стабильные", "надежные", "великолепные", "свободно доступные", "недорогостоящие", "безопасные и хорошо поддерживаемые разработчиками ПСОК" и т.д. и *c)* некоторые были оценены как "трудно поддающиеся конфигурации" или "неудобные в пользовании".

101. В зависимости от степени замкнутости на тех или иных поставщиках, обусловленной осуществленными в прошлом инвестициями, и от других факторов организации в большей или меньшей мере свободны в расширении использования ПСОК. Ответы на вопросник ОИГ свидетельствуют о том, что во многих случаях, даже когда используются программы на базе ПСОК, ситуация в основном зависит от индивидуальных инициатив, и, за исключением редких случаев, общеорганизационная корпоративная политика отсутствует.

102. Отделение Организации Объединенных Наций в Вене (ЮНОВ) и Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ОНПООН) строят свою политику в области ПСОК на следующих принципах: *a)* ПСОК и другие предлагаемые в Интернете решения,

имеющие аналогичные перспективы устойчивости применительно к ПСОК, должны локализоваться и оцениваться до оценки любого коммерческого ПО или одновременно с ним и при такой оценке в числе прочих конкретных критериев должны учитываться пригодность рассматриваемого ПО для реализации поставленных задач, ОРВ и факторы безопасности; *b*) в случае практической возможности имеющееся ПО, с которым связаны существенные проблемы, касающиеся ОРВ, управления или безопасности, следует заменять ПСОК; *c*) вышеуказанные принципы носят обязательный характер, но никоим образом не препятствуют использованию коммерческих пакетов; и *d*) использование Linux на серверном уровне имеет стратегический характер.

103. Международная организация труда (МОТ) указала, что она поддерживает использование ПСОК в ответственных приложениях, если оно имеет такие же функциональные характеристики, как и патентованные продукты. Она использует Linux на серверах вот уже более восьми лет, и некоторые важные системы организации, такие, как вебсайт МОТ, работают на Linux с 2000 года. МОТ считает, что в дополнение к значительным преимуществам использования серверов Linux с точки зрения затрат они имеют более благоприятные эксплуатационные характеристики и являются более надежными. МОТ приветствует инициативу, поощряющую и стимулирующую более широкое использование открытых стандартов и открытого контента, поскольку это обеспечит достаточный спрос для гарантированного сокращения расходов на лицензии.

104. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) широко использует ПСОК на уровне разработки приложений, вебтехнологий и системного администрирования. Ожидается, что эта тенденция будет развиваться по мере расширения рынка и роста доступности более широкого ассортимента зрелых продуктов. В настоящее время стандартной операционной системой для прикладных программ и платформ вебсерверов в организации является Linux. ФАО согласна с принципами и целями обеспечения совместимости продуктов и платформ и с идеей использования решений на базе ПСОК в тех случаях, когда они являются эффективными с точки зрения затрат.

105. ЮНИДО указала, что ПСОК широко используется для выполнения ключевых серверных функций и что в настоящее время на некоторых настольных ПК установлен Linux, но никаких даже предварительных выводов пока не сделано. Организация придерживается стратегии взвешенного использования ПСОК и считает, что основные возможности для обеспечения экономии средств в будущем связаны с продолжением осуществления стратегии использования ПСОК для выполнения ключевых серверных функций и выбора коммерческого программного обеспечения, совместимого с ПСОК.

106. Международный вычислительный центр (МВЦ) оказывает операционные услуги в области ИТ на разных платформах, а также услуги по профессиональной подготовке в области ИТ многим организациям системы Организации Объединенных Наций. Он внедрил ряд продуктов на базе ПСОК, которые выбирались в тех случаях, когда они отвечали ряду критериев, таких, как высокий уровень зрелости, широкое признание в кругах, связанных с ИТ, дополнительные операционные преимущества для клиентов МВЦ и наличие надлежащей поддержки внутри МВЦ и со стороны поставщиков.

107. "Инвентаризация" приложений на базе ПСОК, используемых организациями системы Организации Объединенных Наций, способна помочь в создании полезной центральной координации

онной базы данных по зрелым решениям на базе ПСОК, апробированным в условиях Организации Объединенных Наций. Доступ к такой центральной координационной базе данных должен быть свободным и открытым для всех организаций системы, а также для других заинтересованных сторон (**рекомендация 4**).

### **С. Необходимость создания благоприятной среды для расширения использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами**

108. В своем наброске рабочей модели для инициативы в области ПСОК (см. приложение II) Сетевая рабочая группа по ИКТ отметила, что, хотя ПСОК не заменит все коммерческие программные средства, следует признать, что "в некоторых областях переход на ПСОК может быть сопряжен с радикальным изменением культуры, подразумевающим значительные первоначальные затраты". Свою роль играют и другие факторы, и хотя некоторые из них напрямую не затрагивают политику, касающуюся использования ПСОК, они имеют к ней косвенное касательство.

### **Ответственность за управление информационно-коммуникационными технологиями**

109. Комментируя стратегию самой Организации Объединенных Наций в области ИКТ, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) выразил мнение о том, что для ее осуществления "необходима эффективная централизованная лидирующая роль в области выработки политики, стратегических ориентиров и установления стандартов, а также приверженность руководителей департаментов реализации принятых в централизованном порядке решений на оперативном уровне"<sup>150</sup>. Еще в 2002 году в докладе ОИГ о системах управленческой информации (СУИ) в системе Организации Объединенных Наций<sup>151</sup> всем организациям системы Организации Объединенных Наций было рекомендовано, в частности, рассмотреть вопрос о назначении ГСИ, подотчетного непосредственно исполнительному руководителю или его заместителю, отвечающему за программы. Со своей стороны член Целевой группы Организации Объединенных Наций по ИКТ выразил Генеральному секретарю мнение о том, что "роль ИКТ должна быть поднята в системе ООН до стратегического уровня. Настоятельно рекомендуется учредить должность Главного сотрудника по вопросам информации (ГСИ) ООН. Необходимо включить такое лицо в процесс принятия решений предпочтительно на уровне кабинета. Именно так обстоит дело в большинстве частных предприятий и все чаще во многих правительствах. Это обеспечило бы превращение вопросов ИКТ в неотъемлемую часть процессов принятия решений и программ, а не в их последующее добавочное звено"<sup>152</sup>.

110. До сих пор ГСИ был назначен лишь в некоторых организациях, и в большинстве организаций функция ИКТ по-прежнему рассматривается в большей мере не как стратегическая, а как вспомогательная функция. Некоторые руководители подразделений, отвечающих за ИКТ, в своих ответах подтвердили, что в их организациях функция ИТ рассматривается как "сантехническая

---

<sup>150</sup> A/58/7, пункт 115.

<sup>151</sup> JUI/REP/2002/9, рекомендация 2.

<sup>152</sup> Brendan Tuohy (Ireland), "United Nations ICT strategy - background document to the report of the ICT Network Group", annex 2.

услуга" и что по сути дела они не имеют никакого влияния на деятельность организации и на методы ее осуществления. Они считают, что эта ситуация не только создает зону риска, но и по существу блокирует стратегическое планирование ИКТ и осуществление инициатив в области ИКТ, поскольку конфликты интересов между департаментами препятствуют большинству централизованных проектов. Инспектор разделяет эту обеспокоенность.

### **Инвестиции в информационно-коммуникационные технологии**

111. В докладе Комиссии ревизоров 2004 года было отмечено, что в 23 департаментах, фондах, программах и учреждениях Организации Объединенных Наций, охватываемых ежегодными или двухгодичными докладами Комиссии для Генеральной Ассамблеи, "прямые расходы на информационно-коммуникационные технологии за двухгодичный период 2002–2003 годов составили более 700 млн. долл. США"<sup>153</sup>. В нем был, в частности, сделан вывод о том, что "в рамках всей системы Организации Объединенных Наций не существует единого официального метода оценки инвестиций и расходов в области ИКТ"<sup>154</sup>. В своем докладе, упомянутом в пункте 109 выше, ОИГ провела оценку, согласно которой в рамках всей системы организации в течение 10-летнего периода потратили на СУИ 1 млрд. долл. США. Со своей стороны, в своих замечаниях по предлагаемому бюджету по программам Организации Объединенных Наций на 2004–2005 годы ККАБВ с обеспокоенностью отметил, что в случае сохранения нынешней тенденции расходы Организации Объединенных Наций на ИКТ "в течение следующих пяти лет вполне могут превысить 1 млрд. долл. США (включая миротворческую деятельность)"<sup>155</sup>.

112. Располагая более полной информацией, руководители подразделений, занимающихся ИКТ, признают, что в системе Организации Объединенных Наций растет спрос на инвестиции в ИКТ и что общая сумма бюджетных средств, выделяемых организациями на эти цели, как правило, увеличивается гораздо быстрее, чем их основные бюджеты. Они признают также, что в условиях, когда большинство организаций проводит политику нулевого номинального роста (ННР) или нулевого реального роста (НРР) своих бюджетов, спрос на дополнительные инвестиции в ИКТ можно покрыть только за счет повышения эффективности использования выделяемых средств, причем альтернативными вариантами являются либо сокращение других услуг, либо чистое сокращение услуг в области ИКТ. Из данных, приведенных в статистическом докладе КССР о состоянии бюджетов и финансовом положении организаций системы Организации Объединенных Наций<sup>156</sup>, явствует, что совокупный объем ресурсов организаций на двухгодичный период 2002–2003 годов превысил 27 млрд. долл. США. Первоначально при проведении настоящего обзора ОИГ предполагалось оценить, как общие расходы на ИКТ соотносятся с совокупными общими ресурсами. Сделать это оказалось невозможным отчасти потому, что представленные соответствующие данные были слишком ограниченными.

---

<sup>153</sup> А/59/162, пункт 89.

<sup>154</sup> Там же, пункт 99.

<sup>155</sup> А/58/7, пункт 125.

<sup>156</sup> А/59/315.

113. Все инициативы, предусмотренные в общесистемной стратегии в области ИКТ, потребуют стартовых инвестиций. В частности, расширение использования ПСОК повлечет за собой затраты на миграцию, которые будут варьироваться в зависимости от степени замкнутости каждой организации на нынешнего поставщика. Кроме того, возможно, потребуется определенная профессиональная подготовка и переквалификация сотрудников, отвечающих за ИТ, и конечных пользователей. В этих условиях, несмотря на то, что, как порой утверждают, организации системы Организации Объединенных Наций расходуют на ИКТ слишком много средств, такие затраты должны быть увязаны с их общими ресурсами. В частном секторе, как показал проведенный в июле 2004 года опрос 240 руководителей департаментов по ИТ<sup>157</sup>, 63% департаментов недостаточно укомплектованы, а 65% для восполнения этих пробелов осуществляют перекрестную подготовку сотрудников. Еще одним опросом, результаты которого были опубликованы в январе 2005 года, были охвачены 1 300 ГСИ, представлявшие 30 стран и отвечавшие за расходы на ИТ в размере более 57 млрд. долл. США. В нем был сделан, в частности, вывод о том, что лишь 39% из них полагают, что они имеют нужных людей для удовлетворения текущих и будущих деловых потребностей, а 51% из них были обеспокоены старением кадров в связи с трудностями в деле привлечения и удержания новых сотрудников, располагающих нужными навыками для удовлетворения новых деловых потребностей<sup>158</sup>. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций ситуация в лучшем случае сопоставима с этой, а то и хуже, особенно в связи с тем, что политика в области управления людскими ресурсами и ее финансовое подкрепление не обеспечивают гибкости, сопоставимой с частным сектором.

### **Сопrotивление переменам**

114. В марте 2005 года руководители подразделений по ИКТ в рамках КССР провели обзор 15 инициатив (упомянутых в пункте 90 выше) с точки зрения возможностей экономии средств, риска, эффективности и заинтересованности организаций и рекомендовали восемь инициатив, которые в конечном итоге и были одобрены КВУУ на его девятой сессии<sup>159</sup>. В результате этого инициатива в области ПСОК уже более не фигурирует в этом списке, поскольку она заняла соответственно 11-е место по критерию экономии средств, 14-е по критерию низкого риска, 13-е – по эффективности ИКТ и 14-е по заинтересованности организаций. Хотя Сетевая рабочая группа по ИКТ в своих первоначальных оценках потенциала ПСОК, возможно, была слишком оптимистичной, как описывается в наброске рабочей модели в приложении II ниже, такое изменение настроений среди членов КССР и нынешний очень низкий рейтинг инициативы в области ПСОК, как представляется, обусловлены также сопротивлением переменам в некоторых организациях. При нынешней редакции Хартии в области ИКТ становится неясным, каким образом в таком случае можно будет достичь поставленной цели смягчения последствий увеличения расходов за счет расширения использования ПСОК, если в поддержку этой рабочей модели не будет принято никакой инициативы.

---

<sup>157</sup><http://www.cio.com/go/index.html?ID=268&PMID=17541&s=1&f=1>.

<sup>158</sup>[http://www4.gartner.com/press\\_releases/asset\\_117739\\_11.html](http://www4.gartner.com/press_releases/asset_117739_11.html)

<sup>159</sup> СЕВ/2005/3, <http://ceb.unsystem.org/hlcm/session.reports.htm>

115. Как указывалось в одном из предыдущих докладов ОИГ<sup>160</sup>, "довольно часто соответствующие инициативы или проекты в области информационной технологии страдают от отсутствия более широкой перспективы, достаточного финансирования и своевременного осуществления". В случае ПСОК реальное положение дел может варьироваться от одной организации к другой, и более мелкие организации, вероятно, имеют меньше пространства для маневра, чем крупные. Поэтому перед руководителями подразделений по ИКТ и КССР стоит задача предоставить руководящим органам соответствующую информацию о том, каким образом можно, в том числе за счет более широкого использования ПСОК, добиться какой-либо экономии средств для их перераспределения в конечном итоге на другие потребности. Инспектор рассмотрел материалы, касающиеся ИКТ, в бюджетах по программам на 2002–2003 и 2004–2005 годы. Лишь в проекте бюджета МСЭ на 2004–2005 годы содержится ссылка на то, что Департамент по ИТ "изучает возможность использования программного обеспечения с открытыми исходными кодами для сокращения расходов, связанных с лицензиями на ПО"<sup>161</sup> (**рекомендация 5**).

#### **Д. Координация действий в вопросах, касающихся информационно-коммуникационных технологий**

116. Вопрос об обмене знаниями фигурирует в повестках дня многих руководящих органов организаций системы Организации Объединенных Наций вот уже более десятилетия. Он часто обсуждался также на совещаниях КССР и его предшественника – АКК. Быстрый поиск, проведенный в конце апреля 2005 года в базе данных Системы официальной документации (СОД) Организации Объединенных Наций<sup>162</sup>, показал, что выражение "обмен знаниям" встречается более чем в 450 документах, из которых соответственно 54 и 57 связаны с сокращениями АКК и КССР.

117. В Хартии Организации Объединенных Наций в области ИКТ признается необходимость "создания административной структуры высокого уровня, которая способствовала бы обеспечению перемен и содействовала бы реализации стратегии"<sup>163</sup>. Опыт координации действий в вопросах ИКТ в системе Организации Объединенных Наций являет собой длинную череду многочисленных заявлений о необходимости сотрудничества и координации, принесших лишь ограниченные результаты с точки зрения реальных достижений. Это привело к созданию целого ряда сменявших друг друга механизмов: от Межорганизационного совета по информационным системам (МОС) до Консультативного комитета по координации информационных систем (КККИС) и Комитета по координации информационных систем (ККИС). В отличие от своих предшественников, ККИС был уполномочен в качестве постоянно действующего комитета АКК рекомендовать, в частности, ограниченные области стандартизации с обязательной силой. Хотя он был закрыт в 2001 году, его эффективность подрывалась не столько неактуальностью принимавшихся рекомендаций, сколько их неосуществлением. Он был заменен неформальной Сетью директоров по вопросам ИКТ, которые встречаются раз в год.

---

<sup>160</sup>JIU/REP/99/1, пункт 71.

<sup>161</sup>Документ СОЗ-Add/2-E.

<sup>162</sup><http://documents.un.org/>.

<sup>163</sup>A/59/563, приложение I, Хартия Организации Объединенных Наций в области информационно-коммуникационных технологий, пункт 2 (n).

118. В числе уроков, которые необходимо извлечь из прежних усилий, направленных на координацию ИКТ, следует признать, что секретариаты слишком часто использовали различия в мандатах и руководящих структурах их организаций в качестве предлога для того, чтобы не брать на себя обязательств по достижению общих целей, согласованных на техническом уровне. Если культура, основанная на принципе "Мы не такие", не сменится более решительной приверженностью достижению общих целей при полной поддержке высшего руководства и соответствующих директивных органов, то никакая инициатива, как бы хорошо она ни обеспечивалась ресурсами, не сможет принести устойчивого успеха в исправлении обнаруженных недостатков. При анализе вопроса о том, какие меры следует принять для обеспечения того, чтобы предлагаемый новый механизм оказался более жизнеспособным, чем его предшественники, руководители подразделений по ИКТ в некоторых из представленных ответов подчеркнули, в частности, что координация требует усилий со стороны всех организаций, но что исполнительное руководство не проявляет дальновидности при стимулировании инициатив в этой области, особенно если это сопряжено с переменами для их организаций. Некоторые из них считают также, что между Сетью по ИКТ и органами, которым она подотчетна (КВУУ и Комитет высокого уровня по вопросам программ (КВУП)), велик разрыв и что Председатель Сети по ИКТ должен быть постоянным членом этих органов. Другие выразили мнение о том, что учреждения не будут инвестировать средства в реформы без убедительных причин, подкрепленных расчетами. Для подготовки таких расчетов на основе рабочих моделей требуется получение согласованной и поддающейся проверке информации от всех учреждений, а также достижение взаимопонимания между носителями затрат в различных учреждениях и различных точках, а эту задачу удовлетворительно решить в настоящее время затруднительно.

119. Сложился консенсус в вопросе о том, что использование ПСОК не может быть панацеей и что необходимо непредвзято анализировать альтернативные решения, включая ПСОК, для чего требуется доступ к надежной и значимой информации, например об ОРВ ПСОК в условиях Организации Объединенных Наций и/или наличии областей, созревших для инвестиций. Во всех обзорах, посвященных использованию ПСОК в государствах-членах, повышение осведомленности было подчеркнуто в качестве неперемного условия. При нынешней структуре механизм КССР просто не способен внести достаточный вклад в такое повышение осведомленности среди его членов. При этом, возможно, нет также достаточной заинтересованности или готовности использовать опыт или рабочие модели других организаций, в том числе за пределами системы Организации Объединенных Наций. Наблюдательный центр по проблемам открытых исходных кодов, действующий под эгидой Европейской комиссии, ведет список апробированных предложений на базе ПСОК, классифицируемых в соответствии с таксономией в привязке к специфике государственных служб. Можно было бы найти пути предотвращения дублирования усилий, которые уже были предприняты в других органах, и эффективно использовать уроки организаций, сталкивающихся с такой же проблемой, как и организации системы Организации Объединенных Наций. В этом деле источником вдохновения мог бы послужить особый опыт Европейского союза. Для организаций системы Организации Объединенных Наций предварительным условием, как представляется, является первоначальное согласование способов кодирования информации и обмена ею, а этого должным образом и на комплексной основе в прошлом сделано не было. Поэтому создание инфраструктуры совместимости в Организации Объединенных Наций (ЮНИФ), как это предложено в рекомендации 2 выше, и ее использование в качестве базовой основы для

будущих инвестиций в ИКТ должно быть фундаментом, на котором будет строиться любой новый межучрежденческий механизм.

120. Инспектор отмечает, что на своей девятой сессии КВУУ принял решение создать руководящую группу по стратегии в области ИКТ в составе представителей членов КВУУ, КВУП и Сети по ИКТ для руководства и надзора за дальнейшей работой по подготовке основы стратегии в области ИКТ. Он принял также решение о финансировании разработки рабочих моделей в рамках стратегии, начиная с выделения 200 000 долл. США на сеть развития ИКТ<sup>164</sup>. МВЦ указал, что его Руководящий комитет предложил ему подготовить технико-экономические обоснования пяти из инициатив, выделенных в стратегии в области ИКТ, и для каждой из них была создана целевая группа с участием представителей заинтересованных организаций. МВЦ представит эти технико-экономические обоснования на сессии Руководящего комитета в октябре 2005 года и укажет в них, в частности, издержки, возможности экономии средств и любые другие возможные выгоды. Прежде чем рассматривать вопрос о создании любого нового механизма, следует сначала в полном объеме в пределах имеющихся ресурсов изучить все возможности, обеспечиваемые существующими механизмами. Создание такого нового механизма должно быть поставлено в зависимость от достижения согласия в КССР по предлагаемой ЮНИФ (**рекомендация 6 a**).

121. В своем справочном документе, упоминавшемся в пункте 91, директора по вопросам ИКТ отметили также, что общесистемная стратегия в области ИКТ "не может быть эффективно осуществлена без крупной и существенной учебной программы, привязанной к специфике ООН". В рамках одной из инициатив (инициатива 15) предусмотрено, что Колледж персонала Организации Объединенных Наций будет обеспечивать такую подготовку в рамках программы повышения квалификации старших руководителей. В таком случае подготовка должна также охватывать ПСОК. Учебные модули по ПСОК для других соответствующих заинтересованных сторон можно было бы также подготовить в рамках соответствующих мандатов ЮНИТАР и УООН через его Международный институт программных технологий (МИПТ)<sup>165</sup> (**рекомендация 6 b**).

---

<sup>164</sup> СЕВ/2005/3, para. 32.

<sup>165</sup> <http://www.iist.unu.edu/>

**Приложение I: Хартия Организации Объединенных Наций в области  
информационно-коммуникационных технологий**  
(A/59/563)

1. Хартия Организации Объединенных Наций в области информационно-коммуникационных технологий — это основа для максимального повышения полезности инвестиций в информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) в рамках системного подхода к управлению технологическими и организационными переменами. В ней признается, что для этого потребуются укрепить механизмы управления и руководства, в том числе создать институциональный механизм, для поддержки реформ, оценки достигнутых результатов и учета извлеченных уроков.

2. В Хартии Организации Объединенных Наций в области информационно-коммуникационных технологий говорится, что система Организации Объединенных Наций признает необходимость:

a) обеспечения более широкой координации и синергизма программ и мероприятий системы Организации Объединенных Наций и важнейшей роли ИКТ в содействии такой координации;

b) учета вопросов ИКТ в более широком процессе стратегического управления как механизма организационных преобразований и перемен;

c) учета вопросов ИКТ при разработке проектов и программ в области развития, обеспечения ясности и взаимодействия при использовании технологий в программах Организации Объединенных Наций в области развития и недопущения повторных инвестиций на местах;

d) выполнения организациями системы Организации Объединенных Наций комплекса согласованных руководящих принципов в отношении передового опыта в области ИКТ, основывающихся на стандартах промышленности, а также разработки и соблюдения минимальных стандартов в области управления информацией, включая аварийное восстановление данных и поддержание бесперебойности работы;

e) разработки системой Организации Объединенных Наций общих стандартов и руководящих принципов построения рабочих моделей в связи с предложениями в отношении инвестиций в ИКТ и расчетом стоимости проектов в области ИКТ;

f) использования возможностей выбора источников поставки услуг и обеспечения инфраструктуры в области ИКТ и управления ими в целях достижения экономии средств, поддержки созданию потенциала в развивающихся странах и непосредственного содействия реализации целей в области развития, сформулированных в области Декларации тысячелетия и более широкой программы развития;

g) использования возможностей максимального увеличения отдачи от инвестиций в механизмы Системы планирования общеорганизационных ресурсов посредством разработки порядка учета передового опыта в общих процессах Организации Объединенных Наций, обеспечения упорядочения всех общих административных процессов и достижения соответствующей экономии средств;

- h) содействия расширению возможностей обмена прикладными компьютерными программами между учреждениями в районах, где у них общие или почти общие для системы Организации Объединенных Наций потребности;
- i) дальнейшего использования возможностей сокращения расходов на программное обеспечение за счет более широкого использования открытых прикладных программ;
- j) принятия системного подхода во всех учреждениях в отношении сбора, оценки, обработки, использования и представления информации по вопросам развития для распространения внутри системы Организации Объединенных Наций и среди внешних партнеров-учреждений и других заинтересованных сторон;
- k) расширения общих мероприятий системы Организации Объединенных Наций в области закупок для повышения экономии средств в системе Организации Объединенных Наций при приобретении «общих» товаров, связанных с информационным программным обеспечением и ИКТ;
- l) реализации в Колледже персонала Организации Объединенных Наций крупной программы подготовки руководителей системы Организации Объединенных Наций по вопросам ИКТ для внедрения и обеспечения долговременного использования преимуществ стратегии Организации Объединенных Наций в области ИКТ;
- m) обеспечения беспрецедентного по уровню сотрудничества между учреждениями в вопросах ИКТ для достижения этих целей;
- n) создания административной структуры высокого уровня, которая способствовала бы обеспечению перемен и содействовала бы реализации стратегии.

## Приложение II: Инициатива в области программного обеспечения с открытыми исходными кодами (ПСОК)

(Источник: "United Nations ICT strategy: background document to the report of the ICT Network Working Group", annex 1.10)

**Проблема:** Организации системы Организации Объединенных Наций ежегодно расходуют миллионы долларов на покупку и поддержание лицензий на программное обеспечение.

**Возможность:** Имеется возможность уменьшить эти расходы за счет более широкого использования соответствующего программного обеспечения с открытыми исходными кодами (ПСОК).

В основном ПСОК доступно на бесплатной основе по условиям общедоступной лицензии (ОДЛ). Даже в тех случаях, когда такое ПО пакетировано и продается в рамках более крупных коммерческих партий, компоненты ПСОК остаются свободно доступными по условиям ОДЛ. Растет признание того, что основная масса ПСОК по своим эксплуатационным характеристикам, надежности и безопасности сопоставима с коммерческим программным обеспечением или опережает его.

**Контрольный показатель:** *Контрольный показатель 1:*  
Внедрение оговоренного ПСОК (как это определено в Плане действий).

*Контрольный показатель 2:*  
Постоянное отслеживание, апробирование и оценка другого ПСОК. Его внедрение по мере достижения им зрелости на уровне согласованного статуса.

**Преимущества:** Имеется возможность добиться значительной положительной отдачи от инвестиций (ОИ) при обеспечении существенной экономии средств в части лицензионных платежей за ПО и в умеренные сроки снизить общие расходы в связи с владением, несмотря на первоначальные затраты. Система Организации Объединенных Наций имеет возможность добиться значительного финансового выигрыша и повысить результативность.

**Сдерживающие факторы:** ПСОК не заменит все коммерческие программные средства, многие из которых являются лидерами в своем классе. Кроме того, необходимо признать, что в некоторых областях переход на ПСОК может быть сопряжен с радикальным изменением культуры, подразумевающим значительные первоначальные затраты.

В настоящее время большинство организаций системы Организации Объединенных Наций не проводят активную политику изучения расширяющихся возможностей, обеспечиваемых ПСОК, с финансовой и технической точек зрения.

**Временные рамки:** Быстрых успехов можно добиться практически немедленно. Во многих областях можно предусмотреть частичное дублирование и несинхронный переход на новые платформы, поскольку имеются широкие возможности для взаимной замены выходящих продуктов из разных источников. Даже в случае важных организационных решений, которые могут, например, затронуть стратегию применения ПК в организации, двухлетний горизонт планирования представляется вполне возможным.

**План действий:** Эта область выиграла бы от создания творчески настроенной межучрежденческой группы действий. Но осуществление плана потребует в определенной мере отказа от шаблона и применения трезвого, но целенаправленного подхода со стороны старшего руководящего звена сообщества, занимающегося проблематикой ИКТ, и сообщества пользователей.

*Этап 1:*

Создание межучрежденческой группы с постановкой перед ней задачи инициирования проекта, главным образом посредством выявления оптимальных сценариев.

*Этап 2:*

Отдельные учреждения берут на себя ведущую роль в проведении экспериментов и представлении информации. Концепция ведущего учреждения подошла бы для разных компонентных областей ПСОК (ОС, настольные ПК, Office и т.д.) с учетом затрат на изменение инструментария, обучение и профессиональную подготовку, а также временного фактора.

Сеть по ИКТ уже начала работу в целях установления нынешних масштабов использования ПСОК ее участниками. Следующие шаги будут включать в себя обеспечение их готовности к систематизированному использованию возможностей.

**Устойчивость:** ПСОК является более устойчивым, чем коммерческое ПО, в случае которого соблюдение новых требований поставщиков становится обязательным (и дорогостоящим) после заявлений о "прекращении поддержки" или в случае прекращения поставщиком своих операций. Как явствует из самого его названия, ПСОК обеспечивает пользователям доступ к исходному коду для всех версий.

CORRIGENDUM

JIU/REP/2005/3/Corr.1

December 2005  
Geneva

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

---

**ПОЛИТИКА ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ  
ПРОГРАММНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ С ОТКРЫТЫМИ  
ИСХОДНЫМИ КОДАМИ (ПСОК) В СЕКРЕТАРИАТАХ**

Исправление

Стр. ii

Предупреждение должно гласить:

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 11 Статута ОИГ настоящий доклад был "доработан после консультаций с инспекторами, с тем чтобы взвесить предполагаемые рекомендации с учетом коллективного мнения Группы".

---

JIU/REP/2005/3/Corr.1