|  |  |
| --- | --- |
| **Полномочная конференция (ПК-14)****Пусан, 20 октября – 7 ноября 2014 г.** | logo_R_ |
|  |  |
|  |  |
| ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ | **Документ 59-R** |
|  | **31 июля 2014 года** |
|  | **Оригинал: английский** |
| Записка Генерального секретаря |
| дальнейшее исследование доступа к информации/документам в МСЭ |
|  |

|  |
| --- |
| РезюмеСовет 2014 года предложил секретариату провести дальнейшее исследование вопроса о доступе к документам МСЭ и представить Полномочной конференции соответствующие документы и резюме обсуждения на Совете этого пункта для принятия решения.В настоящем документе представлены дополнительные элементы применяемой на международном уровне практики в отношении политики доступа к информации. Документ не содержит какой-либо позиции секретариата по возможному направлению дальнейшей работы. Это информационный документ, представляемый Полномочной конференции для содействия обсуждению вопроса. |

# 1 Базовая информация

1.1 На своей сессии 2014 года Совет рассмотрел подготовленный секретариатом справочный документ по доступу к документам МСЭ (Документ [C14/INF/20](http://www.itu.int/md/S14-CL-INF-0020/en)). В документе даны определения основных терминов, таких как "документация", "публикации" и "информация", а также приведен анализ практики, применяемой в ООН и специализированных учреждениях, и дан общий обзор практики, применяемой в МСЭ.

Совет предложил секретариату провести дальнейшее исследование этого вопроса и представить Полномочной конференции соответствующие документы и резюме обсуждения на Совете этого пункта для принятия решения.

1.2 Краткое содержание обсуждения на Совете этого вопроса приводится в [Приложении 1](#Annex1).

# 2 Ситуация в МСЭ на настоящее время

2.1 С момента создания Международного союза электросвязи сбор и распространение информации были сутью его деятельности. Информация определяется как передача и представление знаний, таких как факты, данные или мнения, и она может сохраняться в базах данных, документах, публикациях, звукозаписях, электронной почте, изображениях и т. п.

2.2 В настоящее время политика МСЭ относительно доступности и наличия этой информации отражена в следующих двух документах, в свое время утвержденных Генеральным секретарем:

– Информационный циркуляр (4 ноября 1982 г.) − внутренний "Архивы Союза: описание и доступ". Этот документ охватывает доступ общественности к историческим записям, хранящимся в службе архивов МСЭ.

– Многоадресное письмо DM-1013 (27 января 2000 г.) "Руководящие указания по доступу TIES". Этот документ охватывает электронный доступ Государств-Членов, Членов Секторов и постоянных представительств к рабочим документам МСЭ для конференций и собраний.

Эти документы касаются только определенных видов информации и определенных видов доступа. Они не рассматривались и не обновлялись с 2000 года.

2.3 Информация, доступная широкой общественности

МСЭ традиционно предоставлял общественности доступ к разнообразной информации и продолжает делать это в настоящее время. К информации, регулярно предоставляемой общественности (путем продаж или бесплатно) относится следующая[[1]](#footnote-1)1:

• пресс-релизы;

• речи;

• заявления;

• циркуляры/циркулярные письма[[2]](#footnote-2)2;

• общая информация о деятельности организации (брошюры, листовки, веб-страницы, платформы социальных СМИ);

• фото- и видеоматериалы о мероприятиях и направлениях деятельности МСЭ;

• документы и информация, связанные с историей организации (портал "История МСЭ");

• публикации, включая:

– основные тексты документов организации;

– Административные регламенты;

– Заключительные акты конференций МСЭ;

– Резолюции и Решения Совета;

– Рекомендации МСЭ;

– справочники, руководящие указания, пособия, комплекты материалов;

– служебные публикации (например, *Международный список частот*, списки радиостанций и телеграфных станций);

– программное обеспечение и базы данных, в особенности связанных с управлением использованием радиочастотного спектра и спутниковых орбит, а также некоторые базы данных МСЭ-Т (например, международные ресурсы нумерации);

– различные отчеты и результаты анализа, включая отчеты о тенденциях в отрасли и в области ИКТ;

– материалы семинаров-практикумов, семинаров и коллоквиумов;

– сведения, статистические данные и статистические интерпретации в области ИКТ;

– терминологические списки и глоссарии;

– *Новости МСЭ* (ранее *Journal télégraphique*, 1869−1933 гг., и *Telecommunication Journal*, 1934−1993 гг.).

2.4 Доступ к информации о конференциях и собраниях МСЭ

К *конференциям МСЭ* относятся: полномочные конференции, всемирные конференции по международной электросвязи, всемирные и региональные конференции радиосвязи, всемирные и региональные конференции по развитию электросвязи.

К *собраниям* *МСЭ* относятся: собрания Совета, ассамблеи Секторов МСЭ-T и МСЭ-R, собрания исследовательских комиссий, собрания консультативных групп Секторов и собрания РРК.

*2.4.1 Доступ по видам информации*

В МСЭ все документы конференций и собраний в отношении доступа имеют одинаковый статус. Не проводится различия между повестками дня, вкладами Государств-Членов, вкладами Генерального секретариата, протоколами собраний и т. п. Доступ имеют только члены МСЭ; доступа общественности не предоставляется. Исключение из принятой в МСЭ практики было сделано для ВКМЭ‑12. В ходе конференции было решено, что вклады Государств-Членов будут доступны для общественности. Все остальные документы Конференции были доступны только пользователям TIES.

*2.4.2 Доступ по периодам времени*

Открытый доступ к документам конференций и собраний не предоставляется *до* и *во время* собраний, но зачастую предоставляется ко всем документам или их части *после* завершения собрания. Эта практика была широко распространена в прошлом, но стала более ограниченной после 1992 года. Все еще существует ряд случаев, когда доступ к документам конференций и собраний предоставляется по истечении определенного периода времени.

• Двумя исключениями из этой практики являются:

− ВКМЭ-12: В ходе конференции было решено, что вклады Государств-Членов будут доступны для общественности немедленно.

− все собрания КГР: все документы доступны для общественности немедленно.

2.5 Новые открытые консультации

В качестве новой инициативы в 2013 году были проведены открытые консультации в рамках процесса разработки проекта Стратегического плана Союза на 2016−2019 годы. Прошли три раунда открытых консультаций: неофициальные открытые консультации, проведенные Генеральным секретарем на инновационной платформе краудсорсинга, и два раунда открытых консультаций, проведенных [Рабочей группой Совета по разработке проекта Стратегического плана и проекта Финансового плана Союза на 2016−2019 годы](http://www.itu.int/en/council/wg-sfp/Pages/default.aspx) по предложенной стратегической основе и проекту текста Стратегического плана на 2016−2019 годы.

2.6 См. дополнительные подробности применяемой в МСЭ практики в Документе [C14/INF/20](http://www.itu.int/md/S14-CL-INF-0020/en).

# 3 Политика и практика, существующие на международном уровне

3.1 С 2008 года все большее число международных и межправительственных организаций признают право на информацию, реализуя политику широкого раскрытия информации, которая дает частным лицам право запрашивать и получать у них информацию.

3.2 В 2013 году секретариат провел обследование 14 учреждений, фондов и программ ООН, в том числе ФАО, ИКАО, МАГАТЭ, МФСР, МОТ, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ВПС, ВОЗ, ВМО, ВОИС и Всемирного банка. Были проведены предварительные исследования в интернете, и результаты были сообщены учреждениям через Группу секретариатов руководящих органов ООН. Следующие учреждения подтвердили информацию: ФАО, МФСР, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОИС and ВМО.

3.3 С целью содействия прозрачности и подотчетности, а также предоставления точной и своевременной информации партнерам и заинтересованным сторонам (в том числе общественности) ряд учреждений в последние несколько лет приняли политику раскрытия информации.

• Примеры: [МОТ](http://www.ilo.org/pardev/information-resources/publications/WCMS_191019/lang--en/index.htm) (2008 г.), [ПРООН](http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/transparency/information_disclosurepolicy/) (2008 г., пересмотрена в 2013 г.), [МФСР](http://www.ifad.org/gbdocs/) (2010 г.), [ЮНИСЕФ](http://www.unicef.org/about/legal_disclosure.html) (2010 г., обновлена в 2011 г.), [Всемирный банк](http://www.worldbank.org/operations/disclosure/policy.html) (2010 г., пересмотрена в 2013 г.), ВПП (2010 г.), ЮНОПС (2012 г.)[[3]](#footnote-3)3.

Эта политика основана на допущении полного раскрытия всей информации и документов, производимых организацией. Вместе с тем это допущение сопровождается исключениями в отношении информации, подпадающей под четко определенные категории, которые считаются конфиденциальными и поэтому недоступными для общественности.

3.4 Другие организации не имеют официальной политики доступа/раскрытия, но регулярно предоставляют общественности информацию, связанную со своей работой и управлением. Во всех случаях существуют те же исключения в отношении доступа, которые присутствуют в официальной политике доступа/раскрытия, описанной в п. 3.2, выше.

• Примеры: ВОИС, ЮНЕСКО, ВОЗ, МАГАТЭ, ФАО.

3.5 В 2014 году секретариат провел обследование политики и практики раскрытия информации в 5 органах, занимающихся стандартизацией, в том числе ЕТСИ, IEEE, IETF, МЭК и ИСО. Ни у одной из этих организаций нет официальной политики доступа/раскрытия, но все они регулярно размещают на своих веб-сайтах весьма разнообразную информацию о своих организациях и их деятельности. Что касается информации, связанной с разработкой стандартов, и документов занимающихся разработкой стандартов рабочих групп, объемы и виды информации, предоставляемой общественности, существенно различаются, в зависимости от состава, роли и функций занимающихся разработкой стандартов рабочих групп, а также от степени участия общественности в процессе разработки стандартов.

# 4 Общие элементы политики доступа к информации

На основании анализа практики других учреждений ООН и международных организаций можно выделить следующие общие элементы:

1 Определение ключевых понятий

• информация;

• документ;

• публикация;

• доступ/раскрытие информации.

2 Заявление принципов

• Общий принцип: позиция организации в отношении открытости и прозрачности и раскрытия информации (большинство организаций склоняются к изначальному допущению раскрытия при конкретных исключениях).

• Охват: в политике доступа должны быть установлены базовые принципы руководства доступом ко *всем* видам информации (во *всех* форматах и на *всех* носителях), создаваемой, получаемой и используемой организацией.

• Задача: какова задача организации?

• К числу задач, обычно рассматриваемых в рамках политики других международных организаций, относятся:

− содействие эффективному участию всех заинтересованных сторон, включая широкую общественность, в работе организации;

− совместное использование информации: работать в открытой и прозрачной манере для демонстрации значимых результатов и внушения доверия заинтересованным сторонам и общественности;

− открытый доступ к информации способствует лучшему пониманию миссии организации и ее работы.

• Преимущества членства: является ли доступ к информации преимуществом, связанным с членством, и имеет ли это преимущество приоритет над правом общественности на информацию?

3 Исключения

• Основания для отказа в предоставлении информации должны быть четко и конкретно установлены. Любые исключения/ограничения доступа должны относиться к категориям информации, раскрытие которых причинит законным частным или государственным интересам потенциальный ущерб, который перевесит преимущества доступности.

• Исключения должны основываться на *содержании*, а не на *видах* документов.

• Для исключения категории содержания должны описываться в общих чертах. Затем заявления/критерии можно использовать для оценки любого документа в любом подразделении организации для определения того, носит ли он открытый или ограниченный/конфиденциальный характер. Могут разрабатываться специальные процедуры для отнесения существующих в организации видов документов к категориям, к которым применяются ограничения.

• По мере возможности ограничения должны иметь временные пределы. В политике доступа следует четко указать масштаб и продолжительность ограничений (на указанный период времени или до наступления указанного события).

• К общим категориям исключений относятся:

i) информация личного характера;

ii) информация, относящаяся к правовым, дисциплинарным вопросам или вопросам расследования;

iii) информация, которая может поставить под угрозу безопасность и защищенность;

iv) информация, в конфиденциальном порядке предоставленная Государствами-Членами/членами Союза или третьими сторонами;

v) информация коммерческого характера;

vi) информация финансового характера;

vii) информация, используемая во внутренних процессах обсуждения и принятия решений.

4 Аспекты осуществления

• Каким образом информация будет доступна для общественности и предоставляться ей?

− Предварительное размещение информации на веб-сайте организации;

− распространение информации по региональным информационным пунктам;

− удовлетворение отдельных запросов на информацию.

• Кто несет ответственность за работу с запросами на информацию? Каков процесс работы с запросами на информацию?

• Создание надзорного комитета/комитета по доступу к информации[[4]](#footnote-4)4, который нес бы ответственность за надзор за осуществлением политики, включая следующее:

− консультирование руководства о применении политики;

− рассмотрение предложений по раскрытию информации, включенной в список исключений;

− обеспечение последовательности в осуществлении и применении политики;

− прием жалоб и вынесение по ним решений;

− обеспечение персоналу руководящих указаний по осуществлению политики, включая разработку процедур и руководящих указаний по отнесению существующих в организации видов документов к категориям, к которым применяются ограничения;

− регулярное рассмотрение политики и процедур и вынесение рекомендаций относительно изменений, которые следует произвести.

5 Процесс подачи жалоб

• Какое право имеют частные лица в отношении подачи жалобы на решение о лишении их доступа к запрашиваемой информации? Как проходит этот процесс? Кто несет ответственность за рассмотрение жалобы?

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Выдержки из
Документа С14/92: Отчет Председателя Постоянного комитета по администрированию и управлению
Документа С14/99: Краткий отчет о девятом пленарном заседании

**Выдержка из Документа С14/99**: Отчет Председателя Постоянного комитета по администрированию и управлению

...

Общая политика, касающаяся доступа к документам МСЭ (Документы [C14/INF/20](http://www.itu.int/md/S14-CL-INF-0020/en) и [C14/64](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0064/en))

7.9 Делегат от Соединенных Штатов Америки представил документ о доступе к документам МСЭ с целью повышения прозрачности решений МСЭ, совершенствования процесса принятия решений и обеспечения подотчетности.

7.10 В документе предлагается сделать документы Полномочной конференции (ПК-14) доступными для общественности.

7.11 В политике доступа к документам со всей тщательностью должны быть учтены вопросы защиты частной жизни отдельных лиц и третьих сторон, законных привилегий, договорной, проприетарной или коммерческой информации, а также определенные вопросы управления.

7.12 Хотя ряд делегатов выразили свою поддержку этому предложению, некоторые делегаты напомнили Комитету о необходимости проявлять осторожность при предоставлении доступа общественности. Значительное число делегатов заявили о желании обеспечивать прозрачность. Хотя ряд делегатов поддержал предложение о раскрытии документов для общественности, чтобы повысить прозрачность процесса принятия решений в МСЭ, совершенствовать процесс принятия решений и обеспечить подотчетность, некоторые делегаты считают, что необходимо проявлять осторожность при раскрытии информации для общественности.

7.13 Советник МСЭ по правовым вопросам подтвердил, что решение об общей политике доступа к документам МСЭ должно приниматься Полномочной конференцией.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***7.14 Комитет рекомендует, чтобы Секретариат провел дальнейшее исследование этого вопроса и представил соответствующие документы и резюме обсуждения на Совете этого пункта Полномочной конференции для принятия решения. |

...

Доступ к отчетам Внешнего аудитора, IMAC и Внутреннего аудитора (Документы [C14/61](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0061/en) и [C14/62](http://www.itu.int/md/S14-CL-C-0062/en))

7.15 Проблема доступа к документам МСЭ и раскрытия для общественности отчетов Внутреннего аудитора, Внешнего аудитора и IMAC стала предметом продолжительных и серьезных дискуссий, в ходе которых выступил целый ряд делегатов.

7.16 Значительное число делегатов заявили о желании обеспечивать прозрачность. Хотя ряд делегатов поддержал предложение о раскрытии документов для общественности, чтобы повысить прозрачность процесса принятия решений в МСЭ, совершенствовать процесс принятия решений и обеспечить подотчетность, некоторые делегаты считают, что необходимо проявлять осторожность при раскрытии информации для общественности. Они полагают, что документы должны в обязательном порядке рассматриваться и проверяться, чтобы избежать некорректных выводов.

7.17 Соединенные Штаты представили Комитету предложение рекомендовать Совету, чтобы отчеты Внутреннего аудитора и IMAC имелись в открытом доступе.

7.18 Секретариат представил всеобъемлющий отчет о доступе к документам МСЭ на сессии Рабочей группы Совета по финансовым и людским ресурсам (РГС-ФЛР) в марте 2014 года, в ходе которой было предложено, чтобы Совет дополнительно рассмотрел вопрос о том, чтобы отчеты Внутреннего и Внешнего аудиторов, а также отчеты Независимого консультативного комитета по управлению (IMAC) были в открытом доступе для общественности.

7.19 Открытый доступ к отчетам о внутреннем аудите уже практикуется в ООН и некоторых специализированных учреждениях ООН. В документе подчеркивается важность раскрытия для общественности информации, содержащейся в отчетах о внутреннем аудите, чтобы повысить авторитет, прозрачность и подотчетность МСЭ.

7.20 В исключительных случаях, когда информация могла бы поставить под угрозу безопасность и защищенность какого-либо лица и нарушить его/ее права на надлежащую правовую процедуру или повредить готовящемуся судебному иску, могут быть приняты меры по обеспечению конфиденциальности, например, в этих целях может быть пересмотрен отчет о внутреннем аудите.

7.21 Некоторые делегаты поддержали это предложение, другие высказали оговорки, а ряд делегатов хотел бы отложить это обсуждение, чтобы иметь достаточно времени для анализа и изучения этого вопроса.

7.22 Соединенные Штаты внесли предложение об опубликовании отчетов Внешнего аудитора на открытом веб-сайте МСЭ в соответствии с передовым опытом системы Организации Объединенных Наций.

7.23 В предложении подчеркивается важность прозрачности практики управления финансами, чтобы формировать доверие между всеми заинтересованными сторонами и обеспечить неизменную поддержку организации и ее мандату.

7.24 Некоторые делегаты предложили текст, отражающий различные проблемы, чтобы добиться консенсуса, например, по рекомендации Совету обеспечить открытый доступ к отчетам IMAC и Внешнего аудитора, а также к краткому содержанию годового отчета Внутреннего аудитора, на временной и исключительной основе, до тех пор пока ПК-14 не примет решение об общей политике в области доступа к документам МСЭ и их публичном раскрытии. Такие временные договоренности никоим образом не должны создавать прецедент для будущих действий в этой связи до тех пор, пока ПК-14 не примет решения по этому вопросу, в зависимости от обстоятельств.

7.25 Советник МСЭ по правовым вопросам подтвердил, что Совет МСЭ обладает полномочиями для принятия решения по этому вопросу.

|  |
| --- |
| ***Рекомендация***7.26 Комитет рекомендует, чтобы Совет утвердил публикацию на временной и исключительной основе до тех пор, пока ПК-14 не примет решение об общей политике доступа к информации и документам МСЭ: – отчета IMAC;– отчета о внешнем аудите; и– краткого содержания отчета внутреннего аудита.Такие временные договоренности никоим образом не должны создавать прецедент для будущих действий в этой связи до тех пор, пока ПК-14 не примет решения по этому вопросу, в зависимости от обстоятельств. |

...

**Документ С14/99**: Краткий отчет о девятом пленарном заседании

...

... "1.6 Один из Советников говорит, что рекомендация в п. 7.14 должна четко относиться к ПК‑14...".

... "1.25 С учетом поправок, согласованных в ходе обсуждения, Совет **утверждает** рекомендации, содержащиеся в пп. 1.7, 2.7, 3.5, 4.7, 5.2, 6.4, 7.8, 7.14, 7.26, 7.35, 7.37, 7.43, 8.2, 9.8, 10.7, 11.5, 12.8, 13.5, 14.6, 15.4, 15.5, 18.9 и 19.14, тем самым **утверждая**, **принимая**, **поддерживая** или **принимая к сведению** следующие тексты...".

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. 1 Следует иметь в виду, что вопрос о праве на доступ к информации является отдельным по отношению к вопросу о стоимости этого доступа. [↑](#footnote-ref-1)
2. 2 Доступ к циркулярным письмам ГС ограничен пользователями TIES, но доступ ко всем видам циркулярных писем трех Секторов открыт для общественности. [↑](#footnote-ref-2)
3. 3 К числу других международных/межправительственных организаций, которые приняли официальную политику по доступу к информации или раскрытия информации, относятся: Межамериканский банк развития (МАБР) (2010 г.), Азиатский банк развития (2011 г.) и Группа Африканского банка развития (2013 г.). [↑](#footnote-ref-3)
4. 4 К числу международных организаций, создавших такой надзорный комитет, относятся Всемирный банк, ПРООН, ЮНОПС, ВПП, МАБР. [↑](#footnote-ref-4)