

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

ДЕПУТАТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

04 10 2016 г.

№ ВН-НАГ-3/59

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
С.Е.НАРЫШКИНУ

Уважаемый Сергей Евгеньевич!

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации вношу на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проект федерального закона «Об особенностях закупок проприетарного (закрытого) и свободного программного обеспечения».

Приложения:

- 1) текст законопроекта на 6 л. в 1 экз.;
- 2) пояснительная записка на 7 л. в 1 экз.;
- 3) перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного закона на 1 л. в 1 экз.;
- 4) финансово-экономическое обоснование на 1 л. в 1 экз.;
- 5) копии текста законопроекта и материалов к нему на магнитном носителе.

С уважением,



Д.Г. Новиков



Вносится депутатом
Государственной Думы
Д.Г.Новиковым

Проект № 118 7178-6

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

Об особенностях закупок проприетарного (закрытого) и свободного программного обеспечения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

1. Проприетарное (закрытое) программное обеспечение (ППО) - программное обеспечение, правообладателем которого является его разработчик или иной владелец авторского права, обладающий исключительным правом на использование, модификацию, копирование и распространение этого программного обеспечения, что реализуется как через использование технических средств, так и с помощью лицензионных соглашений, содержащих в себе полный или ограниченный запрет на копирование, модификацию и распространение программного продукта при любых обстоятельствах.

2. Свободное программное обеспечение (СПО) - программное обеспечение, имеющее открытый исходный код и распространяемое по открытым лицензиям на условиях специального лицензионного договора, на основании которого пользователь получает неограниченное право на его установку, запуск, а также свободное использование, изучение, распространение и изменение (модификацию) по своему усмотрению в любых, не запрещенных законом целях.

Статья 2. Цель настоящего Федерального закона

Целью настоящего закона является установление преференций российским компаниям - поставщикам программного обеспечения (ПО), созданного на базе свободного программного обеспечения, а также сопутствующих ему услуг при осуществлении закупок программного обеспечения.

Статья 3. Особенности осуществления закупок проприетарного (закрытого) программного обеспечения

1. При закупке проприетарного (закрытого) программного обеспечения заказчик обязан подготовить обоснование невозможности закупки свободного программного обеспечения и сопутствующих услуг у российской компании для целей своего дальнейшего использования.

1.1. Обоснование должно содержать указание на:

а) отсутствие в наличии аналогичного свободного программного обеспечения и сопутствующих услуг, предоставляемых российским поставщиком;

б) класс программного обеспечения (согласно документам по стандартизации, принятым в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации), которому должно соответствовать программное обеспечение, являющееся объектом закупки;

в) установленные заказчиком требования к функциональным, техническим и эксплуатационным характеристикам программного обеспечения, являющегося объектом закупки;

г) функциональные, технические и (или) эксплуатационные характеристики (в том числе их параметры), по которым свободное программное обеспечение и сопутствующие услуги не соответствуют установленным заказчиком требованиям к программному обеспечению, являющемуся объектом закупки.

1.2. Обоснование подготавливается заказчиком и согласовывается с органом исполнительной власти соответствующей компетенции,

регулирующим сферу деятельности заказчика в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

1.3. Размещение согласованного с соответствующим органом исполнительной власти обоснования в единой информационной системе в сфере закупок осуществляется заказчиком одновременно с размещением извещения об осуществлении закупки.

2. Документация о закупке проприетарного (закрытого) программного обеспечения, помимо требований, установленных п. 10 ст. 4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», должна содержать следующие сведения:

а) класс программного обеспечения, которому должно соответствовать программное обеспечение, являющееся объектом закупки;

б) установленные заказчиком требования к функциональным, техническим и эксплуатационным характеристикам программного обеспечения, являющегося объектом закупки.

3. Заказчик вносит изменения, установленные настоящей статьей, в Положение о закупках в течение 30 календарных дней с момента вступления в силу настоящего Федерального закона.

Статья 4. Особенности осуществления закупок свободного программного обеспечения и сопутствующих услуг у российских компаний

1. Порядок проведения закупки свободного программного обеспечения и сопутствующих услуг у российских компаний устанавливается в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Требования к сведениям, содержащимся в извещении о закупке свободного программного обеспечения и сопутствующих ему услуг, установлены п. 9 ст. 4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 5 апреля 2013 г №44-ФЗ и ст. 42 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ.

3. Документация о закупке свободного программного обеспечения и сопутствующих ему услуг, помимо требований, установленных п. 10 ст. 4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», должна содержать следующие сведения:

а) класс программного обеспечения, которому должны соответствовать свободное программное обеспечение и сопутствующие ему услуги, являющиеся объектом закупки;

б) установленные заказчиком требования к функциональным, техническим и эксплуатационным характеристикам свободного программного обеспечения и сопутствующих услуг, являющихся объектом закупки.

4. Заказчик вносит изменения, установленные настоящей статьей, в Положение о закупках в течение 30 календарных дней с момента вступления в силу настоящего Федерального закона.

Статья 5. Информационное обеспечение закупки программного обеспечения

Заказчик не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным месяцем, размещает в единой информационной системе:

1) сведения о количестве и общей стоимости договоров, заключенных по результатам закупок свободного программного обеспечения и сопутствующих услуг;

2) сведения о количестве и общей стоимости договоров, заключенных по результатам закупок проприетарного (закрытого) программного обеспечения.

Статья 6. Основания для предоставления льготного режима российским поставщикам свободного программного обеспечения и сопутствующих ему услуг

Российским поставщикам свободного программного обеспечения и сопутствующих ему услуг, являющимся участниками закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предоставляются следующие преимущества:

1) при определении поставщиков свободного программного обеспечения и сопутствующих ему услуг, за исключением случая, если закупки осуществляются у единственного поставщика, заказчик обязан предоставлять преимущества российским поставщикам свободного программного обеспечения и сопутствующих ему услуг перед иностранными поставщиками свободного программного обеспечения и сопутствующих услуг в случае их участия в закупке; информация о предоставлении таких преимуществ должна быть указана заказчиком в извещениях об осуществлении закупок и документации о закупках;

2) при определении поставщиков свободного программного обеспечения и сопутствующих услуг путем проведения конкурса, аукциона или запроса предложений, заявкам на участие или окончательным предложениям, поданным российскими поставщиками, предоставляется преимущество в отношении квалификации участника в размере не менее 40 процентов от общего значения балльных факторов оценки;

3) при определении поставщиков свободного программного обеспечения и сопутствующих услуг путем проведения конкурса или запроса предложений, рассмотрение и оценка заявок участников закупок, заявки на участие или окончательные предложения которых поданы российскими поставщиками, по критерию «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» производится с применением в

указанных заявках преимущества в отношении данного критерия в виде повышающего 40-процентного коэффициента;

4) в случае если среди участников конкурса или участников запроса предложений, предложивших лучшие условия исполнения контракта, право на предоставление преимущества имеют несколько участников, предложивших одинаковые условия исполнения контракта, контракт заключается с участником, заявка на участие в конкурсе или окончательное предложение которого поступили ранее других заявок или окончательных предложений.

Статья 7. Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

**Президент
Российской Федерации**



ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «Об особенностях закупок проприетарного (закрытого) и свободного программного обеспечения»

Проект федерального закона «Об особенностях закупок проприетарного (закрытого) и свободного программного обеспечения» направлен на восполнение некоторых пробелов законодательства в сфере интеллектуальной собственности, укрепление позиций российских компаний, работающих в сфере свободного программного обеспечения (СПО) и качественное расширение рынка информационных технологий (ИТ-рынка) посредством регулирования закупок проприетарного (закрытого) и свободного программного обеспечения как в государственном, так и в частном секторе.

Актуальность принятия скорейших законодательных мер по данному направлению обуславливается, в первую очередь, участвовавшими случаями разрыва ведущими западными компаниями соглашений о сотрудничестве с российскими партнерами, в том числе и по проектам, имеющим стратегический характер. К примеру, такая ситуация образовалась в 2015 году между корпорацией IBM и компанией «Ланит», в силу чего возникла вероятность уязвимости общероссийского официального сайта «Государственные закупки» (zakupki.gov.ru), реализованного на закрытой проприетарной платформе IBM, создание которой потребовало 3 млрд. рублей из федерального бюджета.

В последние годы в России растет спрос и экспертиза в сфере открытого (свободного) ПО. Свободное программное обеспечение - это программное обеспечение, в отношении которого пользователь обладает четырьмя видами свобод:

- использовать с любой целью;
- изучать, как программа работает и адаптировать ее для своих целей;
- распространять копии программы;
- улучшать (модифицировать) и публиковать свою улучшенную версию.

В мире использование СПО набирает обороты. Так, в государственных структурах доля правительственных учреждений, использующих СПО, в процентном соотношении составляет: в Евросоюзе - 79,3, Аргентине – 92, Болгарии - 70, Бразилии - 96, Хорватии - 32, Индии - 95, Малайзии - 59. В секторе бизнеса использование СПО (считается по доле компаний, использующих СПО, в общем числе коммерческих компаний), в процентах составляет соответственно: в США – 87; Евросоюзе – 60; Японии - 38 (ОС GNU/Linux). Необходимость специальных мер, направленных на развитие разработки, использования и правовой регламентации СПО в Российской Федерации, обусловлена отставанием России в данной сфере от экономически развитых стран. Указанное отставание является одновременно причиной и следствием ряда системных проблем всей российской отрасли разработки программ для ЭВМ. Поэтому установление на законодательном уровне статуса отечественных компаний – поставщиков продуктов и услуг на базе СПО будет способствовать дальнейшему развитию ИТ-отрасли.

В ходе интеграции России в мировое сообщество СПО может обеспечить соответствие общемировым информационным стандартам и информационную безопасность страны. В настоящее время вырученные за проприетарное (закрытое) ПО денежные средства в основном «уходят» за рубеж, что негативно сказывается на отечественной экономике. Аналитики подсчитали, что в России расходы на проприетарное ПО таких зарубежных разработчиков как SAP, IBM, Oracle, Microsoft в среднем в 5-6 раз превышают траты на аналогичные конкурентные и качественные решения СПО. Так, по итогам 2014 года на решения SAP госструктуры потратили 5,6 млрд. рублей.

В 2015 году в РФ стартовал ряд проектов использования СПО на региональном уровне. В числе регионов, которые переходят на соответствующие ИТ-решения – Тульская область и Московская область. На базе ПО с открытым кодом PostgreSQL и Unix создается электронное правительство Крыма.

С повышением интереса к СПО на рынке стали появляться новые компании, работающие в этой области, к примеру, компания «Постгрес профессиональный» (Postgres Professional), «Базальт Свободное Программное Обеспечение».

В 2014-2015 гг. спрос на СПО в России значительно вырос. Одним из ключевых мотиваторов роста стали санкции Запада в отношении РФ и государственная политика снижения зависимости от решений крупных мировых ИТ-поставщиков. Также на эту тенденцию повлиял и экономический кризис, повлекший рост стоимости проприетарного ПО в связи с ростом курсов валют. Важными факторами для выбора в пользу отечественных поставщиков продуктов и услуг на базе СПО являются: функциональность, стоимость владения и возможность получить качественную техническую поддержку от российского производителя ПО. Часть заказчиков воспринимает открытость программного кода как дополнительный фактор независимости от разработчика. Последние несколько месяцев, на волне создания единого реестра отечественного ПО, российскими продуктами заинтересовались и госструктуры. Порядка 37% государственных предприятий уже начали поддерживать программу полного импортозамещения внедренного ПО. Около 35% госзаказчиков готовы внедрять СПО, которое предлагают российские компании – разработчики и поставщики услуг (по данным ИСА РАН, ИСЭМ, НАИРИТ).

В ряде крупных отечественных организаций в 2014-2015 гг. стартовали проекты по тестированию СПО и перехода на него с проприетарных продуктов. Так, например, перевести ряд систем с Oracle на PostgreSQL планирует Сбербанк, в связи с чем осенью 2015 г. в нем стартовало тестирование этой СУБД. Председатель правления Сбербанка Герман Греф выступил с заявлением о переходе на Open Source-платформу - программный продукт GridGain In-Memory Data Fabric.

Возможность использования PostgreSQL изучает и Банк ВТБ (ПАО), где экспериментальной площадкой выступает интегрированный с ним «Банк

Москвы». О планах по переводу некритических систем на PostgreSQL сообщает также «Банк Открытие».

В решениях на базе СПО заинтересованы, например, и структуры «Росатома». В РФЯЦ-ВНИИЭФ ведется разработка соответствующей платформы на замену продуктам Microsoft, VMware и Oracle.

Сложившаяся экономическая ситуация и санкции существенно стимулировали работу по созданию собственных решений на базе СПО в группе компаний «Ланит», которая начала развивать это направление 7-8 лет назад. Интерес к подобным решениям заметно вырос, и заказчики рассматривают возможные альтернативы проприетарным продуктам. У ГК «Ланит» есть сильная экспертиза по созданию крупных высоконагруженных систем без проприетарных технологий. Вместо них используются собственные решения и/или ПО с открытым кодом JBOSS (серверы приложений) и PostgreSQL (СУБД).

Востребованность специалистов, способных работать с продуктами на базе СПО, сейчас увеличивается в разы. Таким образом, решаются не только вопросы импортозамещения в сфере ИТ, но и создаются дополнительные рабочие места. В перспективе же можно ожидать изменение структуры бизнеса в рамках всего ИТ-рынка, поскольку использование открытых лицензий в сочетании с единой в мировом масштабе программной платформой качественно расширит состав игроков на локальных и глобальном ИТ-рынках, приведет к внедрению новых требований и процедур верификации безопасности продуктов и услуг на базе СПО, повысит ответственность госорганов и компаний с госучастием за качество принимаемых решений в области собственной информатизации.

Началом легитимизации статуса отечественного ПО стало подписание Президентом России Владимиром Путиным 29 июня 2015 года Федерального закона № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" и статью 14 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров,

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"», согласно которому создается реестр российского ПО, а также вводится возможность запрета на допуск определенного перечня категорий товаров, происходящих из иностранных государств, и ограничения их допуска для целей осуществления закупок.

В целях реализации закона 16 ноября 2015 г. было подписано Постановление Правительства РФ № 1236 "Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд", которое ввело ограничение для госзаказчиков на закупку ПО, отсутствующего в реестре.

Согласно Постановлению, с 1 января 2016 года заказчики обязаны ограничить закупки ПО для государственных и муниципальных нужд программным обеспечением, включенным в реестр российского ПО.

Теперь купить иностранное ПО можно только в случае отсутствия в реестре отечественного ПО с необходимыми функциональными, техническими и эксплуатационными характеристиками. Потребность в соответствии такого программного продукта определенным характеристикам заказчик должен будет обосновать. 22 декабря 2015 г. Владимир Путин поддержал предложение ИТ-отрасли ограничить закупки иностранного ПО не только госорганам, но и госкомпаниям.

Однако до настоящего времени установленный Правительством механизм закупок госорганами отечественного ПО серьезно пробуксовывает. Этим, в частности, можно объяснить утверждение Правительством РФ в конце июля 2016 г. плана перехода федеральных органов исполнительной власти, а также государственных внебюджетных фондов на использование отечественного программного обеспечения, рассчитаного на три года, включая текущий. А представители отечественной ИТ-индустрии были вынуждены обратиться через Совет Федерации ФС РФ в ФАС с просьбой проверить 46 тендеров на приобретение иностранного ПО, усмотрев в них

нарушение действующего законодательства. Кроме того, ряд отечественных разработчиков прямо или косвенно продолжает использовать бизнес-схемы, характерные для проприетарного ПО, в том числе и за счет традиционных партнерских связей с иностранными вендорами.

В силу обозначенных выше причин видится необходимым и своевременным дополнить действующее законодательство в сфере ИТ настоящим законопроектом, способным как в ближайшей, так и в долгосрочной перспективе качественно укрепить позиции отечественного ИТ-бизнеса, работающего на базе СПО. Мы предлагаем закрепить терминологию, которой оперируют контрагенты в области ИТ: проприетарного (закрытого) и свободного ПО. С учетом этого разграничения нашим проектом на законодательном уровне устанавливается протекционистский режим в отношении компаний – поставщиков решений и услуг на базе СПО по отношению к иностранному проприетарному ПО. Как можно заключить, законопроект предлагает тем самым уйти от понятия «российское СПО», поскольку наборы программных кодов, открытых по разного вида свободным лицензиям, представляют собой по сути единую мировую платформу, то есть своеобразный «материал», используемый в дальнейшем для создания различных конечных продуктов и оказания услуг. Следовательно, исходными объектами регулирования и преференций, исходя из логики развития СПО, должны являться не произведенные продукты/оказываемые услуги, а ИТ-компании – резиденты РФ, являющиеся поставщиками указанных продуктов/услуг, что в перспективе должно привести к замене реестра отечественного ПО реестром добросовестных отечественных компаний – ИТ-разработчиков и поставщиков.

В законопроекте также детализируются обоснования условий закупок ППО (что в первую очередь относится к иностранным производителям), требования к документации при закупках СПО, а также льготный режим для российских поставщиков решений и услуг на базе СПО.

Предлагаемый ряд законодательных мер в комплексе с принятием проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"» должен способствовать: обеспечению серьезной экономии государственных (бюджетных) средств и высвобождению их на развитие собственной ИТ-индустрии; образованию новых рабочих мест; наращиванию интеллектуального потенциала в России с помощью воспитания большого количества высококвалифицированных программистов; минимизации угрозы информационной безопасности Российской Федерации в виду отсутствия зависимости от иностранных производителей и поставщиков программного обеспечения.



ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

проекта федерального закона «Об особенностях закупок проприетарного (закрытого) и свободного программного обеспечения»

Принятие федерального закона «Об особенностях закупок проприетарного (закрытого) и свободного программного обеспечения» не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters, likely representing the author or official responsible for the document.

ПЕРЕЧЕНЬ

актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием федерального закона «Об особенностях закупок проприетарного (закрытого) и свободного программного обеспечения»

Принятие федерального закона «Об особенностях закупок проприетарного (закрытого) и свободного программного обеспечения» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

