Общее направление к импортозамещению значительно подстегнуло интерес к свободному программному обеспечению, уже занявшем свою нишу как в информатизации государственного сектора, так и на рынке компьютерных программ. В соответствии с ГОСТ Р 54593-2011, утвержденным Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 6.12.2011 №718-о, свободное программное обеспечение позволяет решать задачи "обеспечения импортозамещения проприетарных компонентов информационных систем, снижение зависимости от монополистов", при этом не заменяя проприетарное, а используясь наряду с ним. Существенное преимущество в данном аспекте имеет распределенный характер разработки свободного программного обеспечения, позволяющий избежать зависимости от определенной компании-поставщика или лицензиара.

Тем не менее, несмотря на проявление государственными органами и организациями относительно продолжительного интереса к использованию свободного программного обеспечения в целях повышения независимости России от иностранных разработчиков, а также фактической готовности российской технологической базы к внедрению свободного программного обеспечения, существенных результатов на данный момент достигнуто не было.

Более 5 лет назад Владимир Путин подписал Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2010 №2299-р "Об утверждении плана федеральных органов исполнительной власти и федеральных бюджетных учреждений на использование свободного программного обеспечения на 2011-2015 годы", которым было предусмотрено, в частности, создание Национальной программной платформы (НПП), но указанный план фактически не был реализован. В объяснение этого Минкомсвязи РФ сослалось на проведение ряда совещаний в 2014 году, в результате которых изменился подход к использованию свободного программного обеспечения в государственном секторе – было согласовано, что решение о внедрении свободных программ должно приниматься на местах в каждом конкретном случае, а не по указанию "сверху".

Немногим позже вступило в силу Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 "О государственной программе РФ "Информационное общество (2011-2020 годы)", которым предусматривалось развитие отечественной сборки операционной системы на свободном программном обеспечении. В данном направлении также не было достигнуто каких-либо существенных результатов, так как предлагаемые проекты представляли собой только переработанный западными разработчиками код. Стоит отметить, что до сих пор отсутствуют четко сформулированные базовые требования к принципам разработки свободного программного обеспечения и операционных систем для государственных нужд.

На первый взгляд перспективной инициативой должно было стать создание Национального фонда алгоритмов и программ (НФАП) в рамках реализации Распоряжения Правительства РФ от 30.01.2013 №62 "О национальном фонде алгоритмов и программ для ЭВМ", предназначенного для сбора, обработки и хранения созданных или приобретенных за счет бюджетных средств программ для ЭВМ, программной документации, а также обеспечения государственных органов и организаций к этим программам и документам. Но на текущий момент в фонде единично востребованы всего 6 программ, разработанные, в основном, Минкомсвязью для служебного пользования, из чего можно сделать вывод, что возможности этого ресурса используются в явной степени недостаточно.

По словам главы Минкомсвязи РФ Николая Никифорова, основной проблемой перехода госсектора на свободное программное обеспечение стало отсутствие полноценных конкурентоспособных пользовательских продуктов, не позволившее сотням тысяч госслужащих перевести свою работу на "свободную" программную плоскость. Тем не менее, в связи с постепенным расширением выбора качественного свободного программного обеспечения возможно его "точечное" применение в конкретных сферах. Например, переход на свободно распространяемые системы управления базами данных и систему межведомственного взаимодействия являются сегодня одной из основных задач Минкомсвязи РФ в рамках реализации программы по импортозамещению.

На данный момент уже существуют отдельные примеры создания операционных систем на базе свободного программного обеспечения для государственных нужд. Еще более десяти лет назад была завершена разработка Мобильной системы вооруженных сил и программно-аппаратного комплекса Атликс УЦ для Федеральной Службы Безопасности на базе Linux. Говоря об относительно "свежих" разработках, можно упомянуть дистрибутив GosLinux, созданный для Федеральной службы судебных приставов и получивший сертификат ФСТЭК для возможности дальнейшего использования. В обозримом будущем ожидается реализация инициативы по поэтапному переходу муниципалитетов с операционной системы Windows на Linux: сначала мелких, с количеством жителей до 10 тыс. человек (2017 год), потом в средних - до 100 тыс. человек (2018 год), а в 2018 году - во всех остальных.

Тем не менее, само по себе использование свободного программного обеспечения в госсекторе не способно избавить от рисков наложения международных ограничений на организации, которые осуществляют его дистрибуцию или поддержку. К примеру, 20 мая 2014 года американская компания RedHat во исполнение приказов Президента США №13660, 13661, 13662, касающихся наложения санкций на отдельные российские организации, разослала своим клиентам соответствующее письмо, извещавшее о прекращении поставки программного обеспечения и предоставлении услуг технической поддержки в отношении лиц, указанных в "санкционных" списках. Серьезных перебоев в деятельности RedHat или ее клиентов данные ограничения не вызвали, тем не менее, описанный случай иллюстрирует необходимость использования государственным сектором не конкретно проприетарных или свободных информационных технологий, но технологий, подпадающих под регулирование российского законодательства, в частности – отечественного программного обеспечения.

Свободные программы для импортозамещения

По большей части именно наличие критериев отечественного программного обеспечения и механизма предоставления преференций при проведении государственных закупок отличают последние законодательные инициативы (указанные в Приказе Минкомсвязи РФ №96 от 01.04.2015 "Об утверждении плана импортозамещения программного обеспечения", Федеральном законе от 29.06.2015 №188 и др.), принятые в 2015 году, от тех, что без особого успеха, как показал предыдущий анализ, были предприняты ранее. С отличительными характеристиками описанного законодательного регулирования можно ознакомиться в заметке автора "Отечественное программное обеспечение: критерии, права и обязанности".

Говоря о различии отечественного программного обеспечения и программ с открытым исходным кодом, несмотря на его указание законодателем и существование по факту, в современной практике IT- индустрии не вызывает особых сомнений возможность регистрации и использования последнего в качестве отечественного. Более того, данная позиция набирает все более уверенные обороты. К примеру, при рассмотрении проектов импортозамещения в области инфрастуктурного программного обеспечения в целях реализации Приказа №96 особое внимание уделялось опыту участия в международных проектах с использованием свободного программного обеспечения и степени импортонезависимости разработки.

На первый взгляд, описанная тенденция представляется соответствующей теперь действующему законодательству: все свободные лицензии предоставляют лицензиату право на переработку и использование исходного кода без каких-либо ограничений (кроме условий его дальнейшего распространения), права на такие программы находятся в свободной реализации и для их использования не требуется отчисление каких-либо платежей. Тем не менее, при более глубоком юридическом анализе проявляются проблемы совместимости сфер отечественного и свободного программного обеспечения, что налагает на вышеописанные инициативы ощутимые ограничения.

В материалах проекта INFO-FOSS.RU еще в 2008-м году были выработаны несколько сценариев разработки свободного программного обеспечения для государства, в частности:

разработка нового специализированного решения "с нуля" с привлечением сторонних разработчиков и его дальнейшим распространением под свободной лицензией;

публикация программного обеспечения, уже разработанного государственным учреждением, под свободной лицензией в целях предоставления возможности его использования третьим лицам, снижения расходов на его содержание и развитие, а также для возможности заключения более выгодного соглашения о поддержке;

доработка свободной программы, созданной в сложившемся сообществе сторонних разработчиков, под собственные нужды (например, системы управления документооборотом, рабочими потоками, контентом и т.д.).

Если в первых двух случаях государство или российское лицо заключают с разработчиками соответствующие договоры, контролируют процесс разработки и в конечном итоге (при грамотном оформлении документации) выступают надлежащими правообладателями исключительного права на программный продукт, то в последнем ситуация не является столь однозначной в силу использования при разработке свободных программ, изначально созданных иными и в подавляющем большинстве иностранными лицами. При этом также необходимо учитывать внутреннюю специфику развития данной отрасли: в то время, когда у российских разработчиков появился доступ к зарубежному опыту, западные программисты уже долгое время реализовывали широкомасштабные проекты по разработке и внедрению свободных программ, поэтому логичным ходом в данной ситуации было присоединение к сформировавшимся интернациональным командам, а не создание новых соответствующих разработок с нуля.

Таким образом, если говорить о создании программных продуктов с помощью свободного программного обеспечения, которые бы соответствовали уровню не только внутреннего, но и мирового рынка, очевидна необходимость тесного сотрудничества с западными сообществами разработчиков и использования уже существующих программ для их переработки под нужды конкретного заказчика. Но данная стратегия должна изначально базироваться на условиях свободной лицензии и нарушение этих условий (в частности, при закрытии исходного кода или распространении программы под проприетарной лицензией) влечет риск как нарушения договорных обязательств с разработчиками оригинальных программ, так и осложнение отношений с FSF (Free Software Foundation) и иными сообществами разработчиков свободных программ, что поставит под угрозу развитие данного направления в России.

Касательно же перспектив законодательного регулирования представляется, что разрабатываемый правовой режим отечественного программного обеспечения не учитывает современные общемировые реалии сферы свободных компьютерных программ и не может ее полностью "накрыть" лозунгом импортозамещения. Более того, представляется некорректным говорить об импортозамещении, когда по факту базовые программные разработки являются зарубежными, а модифицированные программы по условиям CNU GPL должны "возвращаться" в сообщество разработчиков свободных программ. В связи с этим требуется отдельная проработка правового регулирования приоритетного использования свободного программного обеспечения государственным сектором.