Проект НПА об импортозамещении в телекоммуникациях. Ещё одна попытка

В России последние несколько месяцев часто звучит слово "импортозамещение" и неоднократно в новостных выпусках на радио и телевидении можно было услышать про готовность и возможность легко "накормить всех россиян", не прибегая к закупкам зарубежной еды. Непродовольственные сферы экономики также в соответствии с решениями "партии и правительства" * должны перестроиться, чтобы производить и функционировать с минимальной зависимостью от импорта.

Несколько депутатов Государственной Думы в феврале этого года в целях "защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей" предложили** внести изменения в ФЗ "О связи", уточнив в своём законопроекте требования к применяемым в России средствам связи и управлению ими. Эти требования относятся и к средствам связи "вне зависимости от формы собственности", и к сетям связи "всех форм собственности", и устанавливаются "по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности".

Пояснительная записка, подготовленная депутатами, начинается с того, что данная законодательная инициатива затронет многое: более 90% оборудования инфокоммуникационных сетей в России — это оборудование, произведённое за границей, а приблизительный ежегодный объём импорта телекоммуникационных средств связи — более 300 млрд. рублей. Цифры округлённые, оценочные, но предположу, что большинство из читающих эту статью, не будут возражать, просто вспомнив, что и где у них стоит-работает.

Отмечу, что такое аховое положение не только в сегменте операторского оборудования, почти все абонентские устройства в наших домах разработаны и произведены не в России.

Зависимость российской отрасли и её участников наблюдается не только на этапе первоначальных закупок и в течение последующих модернизаций сетей. По мере количественного роста оборудования и усложнения процессов управления, с учётом важности наиболее эффективной эксплуатации построенных сетей в условиях рыночной конкуренции, операторы обратили внимание на возможность снижения своих операционных расходов через пользование аутсорсинговыми услугами — какие-то работы взяли на себя отечественные интеграторы, а другая часть постепенно попала в руки основным поставщикам/производителям. Понятно, что эти компании не российские, даже если имеют здесь подразделение-резидента.

Депутаты в пояснительной записке отметили, что оборудование зарубежных компаний (в записке упоминают конкретные названия — "Циско (США), Джунипер (США)") часто используется в российских магистральных сетях, что потенциально опасно, учитывая появившуюся информацию об иностранных спец.службах, имеющих возможность взаимодействовать со своими местными производителями.

Понятно, что данная инициатива депутатов об импортозамещении появилась сейчас не случайно. Но они не первооткрыватели, дело в том, что ещё три года назад, в августе 2011 года, Минпромторг и Минэкономразвития в совместном приказе обозначили параметры, имея которые телекоммуникационное оборудование может получить статус отечественного. И есть даже прецедент с точки зрения его применения, когда компания "Ростелеком", получив частоты и возможность (лицензию) развёртывания сетей мобильного WiMAX, была обязана использовать в новой сети телекоммуникационное оборудование "российского происхождения". Начиналась эта история с конкурса, проходившего в начале 2010 года.

"Nokia Siemens Networks и томский завод "Микран" договорились о создании СП (ООО "Центр беспроводных технологий") для производства телекоммуникационного оборудования на территории России в сентябре 2011 года. Изначально NSN получила 75% СП, а "Микран" - 25%, но предполагалось, что до конца года еще 25% у NSN выкупит "Роснано". Эта сделка состоялась только в июле 2013 года. 50-процентная доля у отечественных инвесторов была важна для получения статуса российского производителя телекоммуникационного оборудования", — сообщал "Коммерсантъ".

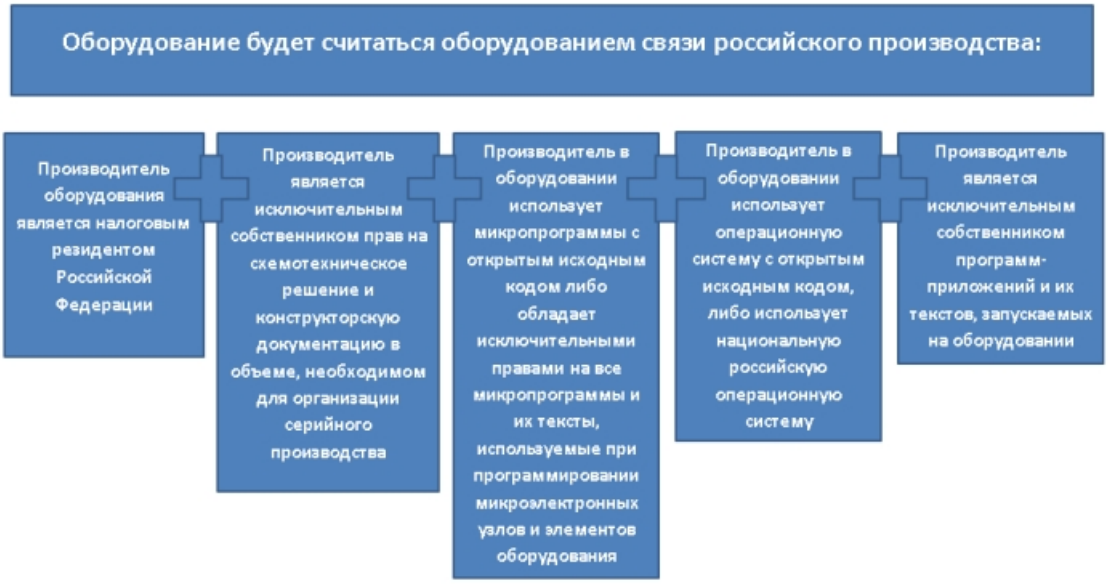
Чиновничья волокита, как на этапе подготовки этого приказа (почти полтора года), так и на этапе создания условий для его реализации (ещё почти год), закончилась тем, что у "Ростелекома" так и не появилось это "отечественное оборудование". Ещё одна компания, одновременно с "Ростелекомом" получившая в 2010 году такое же "обременение", фактически пошла по пути нарушения данных ограничений. "Вайнах Телеком" начал строить свою сеть для мобильного WiMAX, используя оборудование, поставленное "Центром беспроводных технологий" (ЦБТ). В итоге в 2013 году оператор, развернув сеть LTE (вместо WiMAX), не мог её использовать несколько месяцев, так как она, по мнению Роскомнадзора, не соответствовала требованиям законодательства (см. "К запуску

сети LTE "Вайнах Телеком" могут быть вопросы"). "Вайнах Телеком" в итоге "продавил" (см. ""Вайнах телеком" преодолел последнее препятствие и начнёт коммерческую эксплуатацию") этот вопрос с запуском и летом 2013 года в Чечне появились первые LTE-абоненты.

"... со времени опубликования приказов Минпромпорга (№1032) и Минэкономразвития (№397) от 17.08.2011 по настоящее время статус телекоммуникационного оборудования российского происхождения получили приблизительно 65 наименований изделий, преимущественно одного класса, что может свидетельствовать о том, что данный приказ не выполняет свою функцию", — цитата из пояснительной записки к законопроекту.

Депутаты отмечают, что требования в министерских приказах от 2011 года, которым должно соответствовать телекоммуникационное зарубежное/"отечественное" оборудование, больше всего привязаны к выполнению на территории России отдельных технологических и/или производственных процессов, то есть то, что часто называют "отверточная сборка". При таком подходе сама разработка оборудования (а как раз на этапе схемотехники и можно предусмотреть доп. возможности), включая подготовку "прошивок" и внешнего управляющего программного обеспечения фактически происходят за границей, то есть бесконтрольно. Конечно же в нашей стране предусмотрены процедуры сертификации средств связи и даже спец. проверок для определённых случаев, но всё равно остаётся риск наличия недокументированных и необнаруженных возможностей.

Поэтому инициаторы законопроекта иначе сформулировали требования, которые теперь предлагается поднять уровнем выше и внести в федеральный закон "О связи".



Для наглядности, я "нарисовал" предлагаемые изменения (перечисленные требования предполагают связку через логическое "И").

Депутаты, нужно отметить, что вполне здраво оценивают ситуацию в целом и поэтому в списке обязательных условий, позволяющих считать такое оборудование "российским", нет требования об обязательном производстве телекоммуникационного оборудования на территории России, акцент сделан на организационно-правовые условия. О распространённости ситуации, когда само оборудование, включая и "заливку" части ПО, собирается на мощностях зарубежных "контрактных производителей", они осведомлены и посчитали возможным использовать такой же сценарий и для "российского" оборудования.

Весной 2014 года стало известно о сворачивании совместного проекта, в рамках которого, при участии NSN, был налажен выпуск оборудования для сетей LTE.

"Как объясняет "Роснано", в связи с "объективными рыночными причинами" было принято решение о нецелесообразности создания в рамках проекта производственного цикла по интеграции российских нанотехнологических компонентов, поэтому инвестиция перестала соответствовать одной из целей деятельности госкомпании — развитию отечественной наноиндустрии."

Яркая демонстрация проблем управления, когда что-то делается, а потом легко разрушается.

Дальнейшая хронология

В апреле 2014 года законопроект был рассмотрен профильным Комитетом Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи (руководитель небезызвестный

А.В. Митрофанов) и он был рекомендован на включение в повестку работы ГосДумы в период весенней сессии (на июль этого года), а до мая должны были поступить отзывы, предложения и замечания от других комитетов и комиссий Государственной Думы. В соисполнители на этапе подготовки финальной версии законопроекта были добавлены Комитет Государственной Думы по промышленности и Комитет Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству.

В июне появилось письмо из Аппарата Правительства Российской Федерации, в котором предложенные изменения полностью раскритиковали (на двух страницах) и отказались поддерживать в предложенной редакции. Возражения относились как к использованию понятий, не определённых в текущем законодательстве, так и к идее в целом. Цитата: "... предложенная редакция законопроекта не обеспечивает системного подхода в вопросе поддержки российских производителей средств связи и вопросе использования российского оборудования связи. Законопроект содержит положения, недостаточные для регулирования соответствующих правоотношений. Редакция законопроекта требует согласования с положениями международных договоров Российской Федерации, в частности с нормами Марракешского соглашения об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.".

По поводу предложенного депутатами "приоритета товаров российского происхождения по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства" было сказано, что Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" не содержит таких правовых положений.

До этого, в мае поступило заключение по проекту изменений из Комитета Государственной Думы по промышленности. Там посчитали, что, во-первых, предложенные изменения нисколько не относятся к сфере действия ФЗ "О связи". И вообще инициаторы полезли не туда, так как (далее цитата из письма комитета) "... вопросы отнесения оборудования к оборудованию связи российского производства и ограничения допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок относятся к полномочиям Правительства Российской Федерации и регулируются соответствующими правительственными нормативными правовыми актами".

А во-вторых, данное ограничение при выборе оборудования затрагивает "...правовые отношения в области введения специального режима закупок оборудования связи, как в целях обеспечения государственных нужд, так и для приобретения оборудования связи негосударственными хозяйствующими субъектами". То есть эти требования вступают в противоречие с Федеральным законом "О защите конкуренции", в котором "не допускается установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров, их продажи, покупки и установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары, если это не связано с предоставлением государственных или муниципальных услуг". Поэтому Комитет, с учётом других своих возражений, не был согласен поддержать "введение ограничений на закупку оборудования связи негосударственными хозяйствующими субъектами, посредством ограничения выбора производителей данного оборудования", так как это может привести к устранению конкуренции.

В конце июня появилось и заключение Комитета Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству. Цитировать оттуда практически нечего, так как аргументация почти на 100% та же, что и в письме из Комитета Государственной Думы по промышленности (такое впечатление, что просто использовали "копи-паст"). Финальная формулировка в заключениях этих двух комитетов совпадает: "Комитет ... не поддерживает принятие законопроекта № 449120-6 «О внесении изменения в статью 12 Федерального закона «О связи» в первом чтении".

"Быть или не быть"

Несмотря на то, что данный законопроект не поддержали в том виде, в котором он предложен и раскритиковали большую часть его положений, он будет рассмотрен*** на одном из заседаний в Государственной Думе. Дело в том, что идея о стремлении к меньшей зависимости от зарубежных поставщиков разумна как с точки зрения развития собственной электронной промышленности, так и с точки зрения безопасности (классическое "брать почту, телефон, телеграф" остаётся в силе). Кроме этого, общий политический фон поддерживает подобные предложения.

3 октября президент проведет совещание по вопросам замещения импорта в сельском хозяйстве и промышленности на 2014-2015 годы, об этом сообщает "Коммерсантъ".

"Планируется рассмотреть планы по импортозамещению в сельском хозяйстве и промышленности на 2014-2015 годы, а также механизмы проектного финансирования",— подчеркнули в кремлевской пресс-службе. Основным докладчиком в закрытой части совещания, по сведениям "Ъ", станет министр промышленности и торговли Денис Мантуров".

Поэтому можно ожидать, что первоначальный законопроект дойдёт до ГосДумы конечно же

изменившись, с учётом поступивших отзывов и заключений, кроме этого авторы изменений должны будут учесть итоги сегодняшнего совещания у президента.

Для желающих самим изучить упомянутые в статье законопроект, письма и пр. — ссылка.

* "Поручение правительству разработать и утвердить планы по импортозамещению в промышленности и сельском хозяйстве на 2014-2015 годы Владимир Путин дал еще в мае 2014 года, установив срок его исполнения к 1 октября. Первый анализ конкурентоспособности импортозамещения в промышленности и сельском хозяйстве был проведен к 1 августа. В итоге в начале августа в ответ на введение санкций со стороны Евросоюза, Канады, США и Австралии Россия ограничила импорт продовольственных товаров из этих стран." (газета "Коммерсантъ" от 3 октября 2014 года).

** Законопроект № 449120-6 "О внесении изменения в статью 12 Федерального закона "О связи"". Зарегистрирован 11 февраля 2014 года.

*** Включен в Календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой на 22.10.2014 г.