

РОСКОМНАДЗОР ПРОТИВ. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ КАЧЕСТВА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ (НА ОПЫТЕ БЛОКИРОВОК ОНЛАЙН-РЕСУРСОВ В РОССИИ)¹

А. С. Шерстобитов, К. А. Неверов, Е. А. Барина

Шерстобитов Александр Сергеевич.

E-mail: sherstobitovas@mail.ru · ODCID <https://orcid.org/0000-0001-5951-5779>

Неверов Кирилл Алексеевич.

E-mail: kir.neverov@gmail.com · ODCID <https://orcid.org/0000-0002-1414-393X>

Барина Екатерина Андреевна.

E-mail: katyabarina21@mail.ru · ODCID <https://orcid.org/0000-0001-9917-8914>

Санкт-Петербургский государственный университет, Университетская набережная, д. 7–9, Санкт-Петербург, 199034, Россия.

Аннотация. В статье анализируются силы и факторы, потенциально влияющие на выработку и реализацию публичной политики в России. Авторы формулируют два основных типа стратегий акторов, которые участвуют в процессе принятия политических решений. Первый — стратегии публичной политики (policy strategies), заключающиеся в достижении экономических целей и показателей для объекта управления, росте качества и количества публичных благ. Второй тип — политические стратегии (political strategies), направленные на перераспределение ресурсов, представительство интересов, внутриэлитную борьбу. Публичная политика на выходе является равновесной для всех типов стратегий, которые есть на входе, но значительно зависит от результатов согласования интересов между акторами, а также институциональных особенностей политико-управленческой среды. Для объяснения факторов, которые имеют значение в данном контексте, авторы обращаются к концепции качественного управления (good governance) и её противоположности — некачественного управления (bad governance). Ориентация на консенсус и верховенство права рассматриваются как критерии качества управления в контексте процессной составляющей выработки публичной политики. В статье предлагается оригинальная модель соотношения политических стратегий и стратегий публичной политики, рассматриваемая сквозь призму дихотомии верховенства права (rule of law) и управления посредством права (rule by law), что, в свою очередь, определяет характер принятия решений. Авторы с помощью модели предполагают объяснить результаты сетевого взаимодействия множества акторов, участвующих в процессе согласования и выработки публичной политики. Возможность апробации модели рассматривается на двух случаях блокировки Интернет-ресурсов Роскомнадзором (LinkedIn и Telegram). Для проверки гипотез предполагается построение сетевых карт, включающих акторов выработки политических решений. В качестве стратегии дальнейшего исследования и объяснения того, какие решения формируются на выходе, авторы предлагают синтез сетевого анализа с моделью отбора стратегий публичной политики.

Ключевые слова: сети публичной политики, политические стратегии, стратегии публичной политики, качественное управление, некачественное управление, верховенство права, управление посредством права, Роскомнадзор.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 18-011-00705 «Объяснительный потенциал сетевой теории в политических исследованиях: методологический синтез как аналитическая стратегия».

Политические стратегии, стратегии публичной политики и качество управления

В современном российском обществе всё чаще возникают проблемные ситуации, которые касаются онлайн-пространства. С одной стороны, органами власти и политическими акторами декларируется стратегия цифровизации общества и экономики: приняты государственные программы «Информационное общество» и «Цифровая экономика Российской Федерации», развиваются проекты в области внедрения современных интеллектуальных технологий в государственное управление, стимулируются инвестиции в высокотехнологичные отрасли и информационно-коммуникационные технологии. С другой стороны, ряд принятых в последнее время законов используется для судебного преследования за активность индивидов в онлайн, создает дополнительную финансовую нагрузку для компаний, осуществляющих деятельность в области информационно-коммуникационных и цифровых технологий, усиливает контроль за деятельностью высокотехнологичного бизнеса. Какие силы и факторы влияют на выработку и реализацию публичной политики в области информационно-коммуникационных технологий в России? В данной статье мы делаем попытку дать ответ через рассмотрение стратегических и институциональных особенностей, которые оказывают существенное влияние на механизмы ее выработки и имплементации.

В политологии и смежных общественных науках, ориентированных на изучение публичной политики, одной из центральных категорий является качество управления, оценка которого складывается из двух базовых аспектов. Традиционно исследователи и аналитики изучают результативность и эффективность реализуемой политики, т.е. то, как принимаемые решения влияют на объект управления. Однако постепенно в экспертных и научных кругах пришли к консенсусу, и признали, что другой неотъемлемой составляющей оценки является и качество процессов выработки и реализации политики. Для анализа отдельных аспектов публичной политики широко используется методология ООН по оценке качественного управления (What is good governance, 2009). Несмотря на то что само содержание концепции довольно размыто и нередко имеет разные коннотации в политических исследованиях, данный подход дает достаточно универсальный набор критериев, анализ которых позволяет всесторонне изучать качество публичной политики в том или ином государстве или отрасли:

- участие граждан в процессе принятия политических решений;
- ориентация на консенсус и использование механизмов посредничества и согласования интересов;
- верховенство права, заключающееся в справедливых нормах и отсутствии дискриминации при их использовании;
- результативность и эффективность политического управления;
- прозрачность процедур выработки и реализации политики;
- подотчетность органов управления и лиц, принимающих решения и осуществляющих государственные функции.

В противовес концепции качественного управления в политической науке развивается и понятие «некачественного управления» (bad governance), основными характеристиками которого являются невыполнение или слабое следование упомянутым в методологии ООН ориентирам. По мнению некоторых авторов, некачественное управление подразумевает «плохое правительство» (Weiss, 2000), к особенностям которого отно-

сят своеволие в выработке политики, неподотчетную бюрократию, несправедливую правовую систему, злоупотребления со стороны исполнительной власти, отстранение гражданского общества от публичной сферы (Brinkerhoff, Goldsmith, 2005). С точки зрения политической науки такие черты характеризуют авторитарные или гибридные режимы, поэтому, на наш взгляд, подобный подход размывает методологические основания анализа самой публичной политики, так как объясняет низкое качество управления через несовершенство демократических институтов и злоупотребления политическими элитами. Значит ли это, что некачественное управление возможно только в условиях авторитарной или гибридной институциональной матрицы, а качественное управление присуще только консолидированным демократиям?

В. Гельман (2016) ввел в отечественный научный оборот понятие «недостойное правление», которое по своей сути является интерпретацией концепции «bad governance». Он вводит «минималистское» определение, которое включает в себя отсутствие и/или извращение верховенства права, коррупцию, низкое качество регулирования и неэффективность правительства. Также в работе приводятся следующие характеристики «недостойного правления»: 1) отсутствие верховенства права и/или извращение его принципов (unrule of law); 2) высокий уровень коррупции; 3) низкое качество регулирования; 4) неэффективность правительства; 5) отсутствие выборности и подотчетности властей; 6) политическая нестабильность и насилие. Однако он признает, что в этом списке к понятию «governance» в узком смысле, т.е. к политико-экономическому управлению государством как таковому, относятся лишь пункты 1–4, тогда как пункты 5 и отчасти 6 скорее выступают характеристиками политических режимов. Эти черты хотя и влияют на качество государственного управления, но не напрямую, а опосредованно и не всегда однозначно. Стоит согласиться с таким подходом, но необходимо признать, что сам эпитет «недостойное» сразу придает негативную коннотацию источнику публичного управления — политической элите, в то время как детерминантами некачественного управления могут быть и объективные силы или ситуативные факторы. В этой связи мы предлагаем обратить внимание на два критерия качества управления — ориентацию на консенсус и верховенство права. Подчеркнем, что эти параметры в данном случае имеют значение для рассмотрения процессной составляющей выработки публичной политики.

Как мы знаем, современная публичная политика является результатом сложного многоступенчатого процесса согласования множества интересов, и ее источником в этом смысле являются не только органы государственной власти, но и ряд негосударственных акторов: бизнес, экспертное сообщество, некоммерческий сектор. Рассматривая публичное управление как стратегическую деятельность, следует обращать особое внимание на интересы указанных субъектов, их видение целей и задач развития. Следовательно, можно говорить о том, что стратегии публичной политики стремятся к равновесию с совокупностью стратегий государственных институтов, политических акторов, бизнеса, общественных организаций, гражданских инициатив. Безусловно, достижимость этого стратегического равновесия зависит и от институциональных факторов, таких как, особенности политико-административного режима, механизмов согласования интересов в политике, особенностей объекта публичного управления (если речь идет о конкретной отрасли или области) и т.д. В современном мире акторов, чьи интересы затрагиваются публичной политикой, всё больше, а стратегии их нередко разнонаправлены, поэтому достижение этого равновесия является сложной

задачей. Однако, на наш взгляд, стремление к нему является залогом эффективности принимаемых и имплементируемых решений и в конечном счете качественного управления. О каких типах стратегий идет речь в контексте публичной политики? Выделим два основных типа таких стратегий. Первый — стратегии публичной политики (policy strategies), заключающиеся в достижении экономических целей и показателей для объекта управления (государства, региона, отдельной отрасли и т.д.), росте качества и количества публичных благ. Второй тип — политические стратегии (political strategies), направленные на перераспределение ресурсов, представительство интересов, внутриэлитную борьбу и т.д. В большинстве случаев мы предполагаем, что политические стратегии могут быть конкурентными, а стратегии публичной политики скорее таковыми не будут. Но иногда и стратегии публичной политики могут вступать в конфликт, если речь идет, например, о разных объектах управления, но при этом имеющих пересекающиеся компоненты. Например, с одной стороны, государство защищает право на конфиденциальность частной переписки, а с другой — использует механизмы раскрытия этой информации в целях национальной безопасности. В целом же согласование разных типов стратегий и достижение равновесия в принципе не обязательно является противоречивым, но зависит от свойств институциональной среды и политического режима. Например, в российской практике публичной политики, где роль государства как экономического актора довольно высока, а институциональная основа политического режима многими исследователями объясняется с точки зрения корпоративистского подхода (Павроз, 2009; Перегудов, 2010), вероятность того, что политические стратегии и стратегии публичной политики будут вступать в конфликт, очень высока. Это объясняется тем, что политики и бюрократы, принимающие и исполняющие политические решения, могут реализовывать оба типа стратегий одновременно, так как в некоторых случаях преследуют не только государственные интересы (цели публичной политики), но и корпоративные (политические цели). Безусловно, в данном случае мы также обнаруживаем тесную связь между особенностями политического режима и качеством публичного управления, но не отождествляем их и не утверждаем, что авторитарный политический режим обязательно будет негативно влиять на качество. В этом отношении мы соглашаемся не с формой, но с содержанием подхода В. Гельмана, который утверждает, что хотя низкое качество институтов действительно сопутствует «недостойному правлению», оно является следствием, а никак не причиной низкого качества регулирования и отсутствия верховенства права (Гельман, 2016).

Институциональные факторы отбора стратегий: верховенство права VS управление посредством права

Ориентируясь на процессную составляющую концепции качественного управления в части ориентации на консенсус, мы фокусируемся на анализе стратегий акторов публичной политики. Что происходит в тех случаях, когда политические интересы и цели публичной политики находятся в противоречии? Каким образом расставляются приоритеты для достижения консенсуса? Для изучения механизмов согласования интересов в публичной политике, как отмечает ряд отечественных авторов, широкие возможности дает сетевая методология (Сморгунов 2014; Мирошниченко, Морозова 2017). Однако в контексте современной российской политики речь идет о внутриэлитных сетях, основанных скорее на системе межличностных отношений, нежели институциональных связей. Это подтверждают

многие исследователи политических сетей, которые подчеркивают методологический разрыв в использовании сетевой теории в изучении консолидированных демократий и, например, транзитных или авторитарных режимов (Сморгунов, Шерстобитов, 2014; Соловьев, 2015). Ключевая теоретическая проблема, которая возникает в результате этой неопределенности, — выявление алгоритмов выбора тех или иных альтернатив политических решений (*policy outcomes*). Тем самым снижается объяснительный и прогностический потенциал теории политических сетей. Мы предполагаем, что эту проблему можно решить методически, перенося исследовательский фокус со связей между акторами на их интересы.

Следуя данной логике, предположим, что для изучения механизмов выработки публичной политики и оценки качества процессов публичного управления можно сформулировать теоретическую сетевую модель, включающую стратегии акторов и институциональные режимные характеристики, которые влияют на процедуры согласования стратегий. Таким образом, сетевые отношения мы заменяем интересами акторов, на основе которых и формируются коалиции.

Здесь нужно сделать важное замечание. Обычно стратегии публичной политики широко обсуждаются и декларируются в нормативных и программных документах, в то время как политические стратегии чаще всего скрыты и не носят публичный характер. В этом контексте ключевую роль играет второй взятый нами критерий — верховенство права (*rule of law*). Если этот принцип реализуется в полной мере, то публичная политика проводится исходя из целей, заявленных в программах и нормативно-правовых актах и, следовательно, политические стратегии реализуются лишь настолько, насколько это возможно в контексте стратегий публичной политики. Подобную ситуацию, например, мы можем наблюдать в Сингапуре, где в условиях авторитарного политического режима вполне успешно реализуется политика развития, в основе которой лежит доминирование стратегии публичной политики над политическими стратегиями. Политические стратегии оказывают воздействие на стратегии публичной политики (или осуществление публичной политики), влияя на популярность стратегии публичной политики через убеждение общественности в ее правильности и эффективности, либо непосредственно указывая на лиц, ответственных за осуществление публичной политики (König, 2014, p. 419). Также, неотъемлемой частью политической стратегии является поиск арены публичной политики, в рамках которой они могут иметь преимущество перед оппонентами в силу присущих данной арене институциональных правил, норм или процедур (Pralle, 2003, p. 255). Однако чаще в авторитарных государствах встречается обратный принцип, который заключается в управлении с помощью закона (*rule by law*). Похожая категория (*unrule of law*) также встречается в работах В. Гельмана (Gel'man, 2004), посвященных трансформациям современного политического режима в России. Согласно его позиции, именно засилие неформальных институтов подорвало спрос на закон среди потребителей общественных благ в России. В данной ситуации неформальные институты позволили снизить транзакционные издержки. Когда государство не в силах наделять властью формальные институты, преобладание неформальных институтов как является большим подспорьем для выживания акторов, так и выступает в качестве возможного источника развития. Ситуация, обратная принципу верховенства права, диктует ситуативное и избирательное применение правовых норм, что дает значительные преимущества акторам, имеющим влияние на исполнительную и судебную ветви власти.

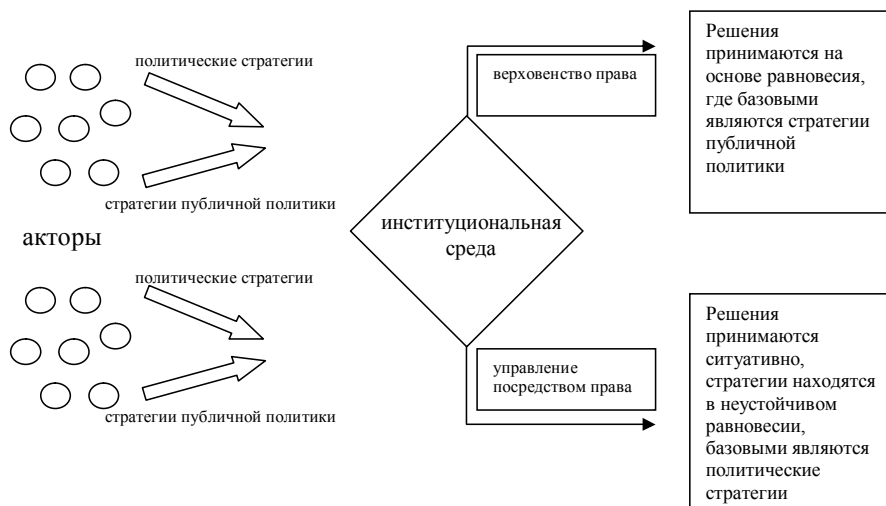


Рис. 1. Модель отбора стратегий публичной политики в зависимости от особенностей институциональной среды

Fig.1. The selection model of public policy strategies, influenced by specific institutional environment

Следовательно, в условиях, когда реализуется принцип управления посредством права, политические стратегии обладающих значительным властным ресурсом акторов будут иметь больший вес, а решения приниматься исходя из сложившейся ситуации. Можно предположить, что стратегии не будут находиться в устойчивом равновесии. Наоборот, это, скорее, будет искусственно поддерживаемое равновесие в рамках определенного коридора возможностей балансировки в зависимости от сложившихся в конкретный момент интересов. Подобное положение не только порождает высокий уровень неопределенности, но и негативно влияет на качество управления и публичной политики в отношении декларируемых стратегических целей. Схематически предложенная нами модель представлена на рис. 1.

Мы считаем, что выявление ситуативных и избирательных политических решений может свидетельствовать о реализации принципа управления посредством права и, следовательно, доминировании политических стратегий над стратегиями публичной политики. На наш взгляд, хорошей иллюстрацией для такой разбалансировки политических стратегий и стратегий публичной политики является деятельность Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). В рамках данной статьи мы описательно рассмотрим два случая. Безусловно, изучение каждой ситуации — материал для отдельной статьи. Задачей же данной работы мы видим выявление «маркеров», которые свидетельствовали бы о потенциальном дисбалансе политических стратегий и стратегий публичной политики.

Роскомнадзор против LinkedIn

Таганский районный суд города Москвы 04.08.2016 вынес решение по делу номер 02–3491/2016, согласно которому деятельность интернет-ресурса *LinkedIn* (<http://www.linkedin.com>) по сбору, использованию и хранению персональных

данных граждан Российской Федерации признается «нарушающей требования Закона “О персональных данных” и права граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну». Также Решение обязывает Роскомнадзор внести указанные доменные имена, указатели страниц сайтов в Реестр нарушителей прав субъектов персональных данных, и LinkedIn Corporation выплатить государственную пошлину в доход бюджета.

Один из пунктов обвинения в адрес LinkedIn Corporation заключался в несоблюдении ч. 5 ст. 18 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 31.12.2017) “О персональных данных”, обязывающих операторов (п. 2 ст. 3 настоящего закона) обрабатывать персональные данные граждан Российской Федерации с использованием баз данных на территории Российской Федерации. Данная поправка была принята Федеральным законом от 21.07.2014 № 242-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях» в ст. 2. Согласно этому закону изменения вступают в силу с 1 сентября 2015 г.

Таганский суд города Москвы 26.06.2016 зарегистрировал дело против LinkedIn Corporation, истцом в котором выступал Роскомнадзор. В судебном разбирательстве представители со стороны ответчика не участвовали, хотя извещение о дате судебных слушаний было направлено по известному адресу. Таким образом, судебное разбирательство проходило в отсутствие ответчика.

Роскомнадзор объяснил свои претензии к LinkedIn. «История предельно проста. Мы просто реагируем на сообщения в СМИ, которые касаются проблем с безопасностью персональных данных российских граждан. С 2010 года у сети LinkedIn происходили крупные скандалы, связанные с утечкой пользовательских данных. Поэтому этим летом мы направили им в досудебном порядке два письма с просьбой предоставить сведения об исполнении ими закона о локализации персональных данных на территории России», — сказал пресс-секретарь Роскомнадзора Вадим Амперольский (Роскомнадзор объяснил... Ведомости, 2016).

Решение суда вступило в силу только 10.11.2016 г., так как представители LinkedIn Corporation обжаловали решение в вышестоящем Московском городском суде, но получили отказ (Мосгорсуд признал... Ведомости, 2016). Роскомнадзор начал блокировку ресурсов 17.11.2016. Сразу после этого начались обсуждения личной встречи представителей LinkedIn и Роскомнадзора. По результатам встречи, которая состоялась 8.12.2016, стороны не пришли к консенсусу (RNS: LinkedIn... Официальный сайт Роскомнадзора, 2016).

В дальнейшем представители LinkedIn прокомментировали ситуацию тем, что создание баз данных на территории России затруднено технически, из-за «централизованной архитектуры» сервиса (LinkedIn взвесит... Ведомости, 2016). В то же время LinkedIn Corporation — первая компания, которая была заблокирована по новому российскому законодательству о персональных данных. Интересно, что другие глобальные сервисы, такие, например, как Twitter и Facebook, которые на тот момент так же не выполнили требований закона, продолжали и продолжают работать. В этой связи гипотеза об избирательном применении права в данном случае имеет под собой основания, и, следовательно, данный кейс можно изучать через призму предложенной нами теоретической модели. На наш взгляд, в случае с LinkedIn политические стратегии превалируют над стратегиями публичной

политики, причем в публичной сфере создается убеждение о пользе для ответственности предпринимаемых правительством шагов по ограничению доступа к ресурсу LinkedIn, которые обосновываются заботой о персональных данных пользователей. При этом стратегия публичной политики находится в заведомо подчиненной к политической стратегии позиции, позволяя правительству подстраивать институциональные нормы и правила под проводимую политическую стратегию.

Роскомнадзор против Telegram

Публичное противостояние между Роскомнадзором и компанией *Telegram Messenger LLP* в 2018 г. вызвало бурную дискуссию в российском обществе. Политики, бюрократы, гражданские активисты, журналисты и эксперты в течение долгого времени активно формировали дискурс, затрагивающий ряд проблем: от государственной безопасности до прав на тайну переписки и свободу слова. Конфликт стал результатом попыток Федеральной службы безопасности и Роскомнадзора получить доступ к ключам шифрования мессенджера Telegram после того, как стало известно, что именно этот сервис обмена сообщениями использовался злоумышленниками, организовавшими теракт в Петербургском метрополитене 3.04.2017. Эта ситуация многими была воспринята как попытка российских органов власти продолжить наступление на онлайн-пространство, а также на бизнес, который развивает цифровые технологии. Таганский районный суд города Москвы 13.04.2018 г. удовлетворил иск Роскомнадзора по делу номер 02–1779/2018 и постановил ограничить доступ к «информационным системам и (или) программам для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и функционирование которых обеспечивается Telegram Messenger Limited Liability Partnership» до исполнения ответчиком обязательств в качестве организатора распространения информации.

Реестр организаторов распространения информации создан после изменения Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и дополнения его ст. 10.1. Организатор распространения информации в сети «Интернет» (ОРИ) — «лицо, осуществляющее деятельность по обеспечению функционирования информационных систем и (или) программ для электронных вычислительных машин, которые предназначены и (или) используются для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» (Федеральный Закон «Об информации...»). Роскомнадзор 28.06.2017 внес в реестр ОРИ запись № 90-PP о Telegram Messenger Limited Liability Partnership (Реестр организаторов... Роскомнадзор).

Данный статус включает в себя определенный перечень обязательств по отношению к Российской Федерации, который с 20.07.2016 был расширен требованием «предоставлять в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности [Федеральная служба безопасности (ФСБ)] информацию, необходимую для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений» (Федеральный Закон «Об информации...»). Данная поправка была введена Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии терроризму" и отдельные законодательные акты

Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» от 06.07.2016 № 374-ФЗ.

Еще при внесении Telegram в реестр ОРИ у Роскомнадзора возникли вопросы к компании. Руководитель Роскомнадзора Александр Жаров 23.06.2017 опубликовал открытое письмо к компании Telegram и лично Павлу Дурову с требованием предоставить необходимые данные о компании для внесения в реестр ОРИ. «В случае фактического отказа от исполнения обязанностей организатора распространения информации, Telegram в России должен быть заблокирован. До тех пор, пока мы не получим требуемые сведения.» (Администрации... Роскомнадзор, 2017).

После расширения обязанностей к ОРИ Telegram не один раз судился с представителями ФСБ. Мещанский районный суд Москвы 16.10.2017 вынес решение о штрафе в 800 000 р. Telegram Messenger Limited Liability Partnership за отказ предоставить ключи дешифрования ФСБ (Суд оштрафовал... Интерфакс, 2017). Решение вступило в силу 12.12.2017 после решения по жалобе на предыдущее постановление. Адвокат Дмитрий Динзе объяснил причины отказа предоставлять ключи дешифрования. Одна из них заключается в технической невозможности (Telegram назвал... Ведомости, 2017).

Судебное разбирательство с ФСБ все еще идет, но уже в Верховном суде. Telegram Messenger Limited Liability Partnership оспаривает приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 19.07.2016 № 432 «Об утверждении Порядка представления организациями распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в Федеральную службу безопасности Российской Федерации информации, необходимой для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений пользователей информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» с 27 декабря 2017 года» (Карточка производства. Верховный суд Российской Федерации). Верховный суд 20.03.2018 отказал в удовлетворении иска Telegram к ФСБ (Решение... Верховный суд Российской Федерации). В дальнейшем представители Telegram Messenger Limited Liability Partnership обжаловали решение в Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации. Ближайшее слушание было назначено на 09.08.2018.

После решения Верховного суда первой инстанции Роскомнадзор подал иск о блокировке Telegram в Таганский районный суд Москвы. Заседание суда 13.04.2018 проходило без представителей Telegram. С 16.04.2018 Роскомнадзор приступил к блокировке мессенджера на территории России.

Своеобразным «маркером» ситуативного применения права стало то, что практически одновременно со стартом блокировки Telegram, компания Mail.ru Group выпустила и стала активно продвигать свой мессенджер ТамТам, имеющий даже схожий дизайн с Telegram. Этот факт стал отправной точкой для суждений о скоординированной стратегии по переделу рынка. Кроме того, в данном случае речь идет о передаче ключей шифрования для обеспечения доступа к переписке всех пользователей, а не только террористов, которые по версии следствия организовали террористический акт в Санкт-Петербурге.

Итак, мы считаем, что предложенные кейсы подходят для дальнейшего изучения через призму разработанной в данной статье теоретической модели. Для проверки гипотез предполагается построение сетевых карт, включающих акторов выработки политических решений. Сетевой анализ позволит выявить ключевых

субъектов, которые могли влиять на политические процедуры. На втором этапе планируется обоснование политических стратегий и стратегий публичной политики для каждого из акторов. Для объяснения того, какие решения формируются на выходе, мы синтезируем сетевой анализ с моделью отбора стратегий публичной политики в зависимости от особенностей институциональной среды. Таким образом, будут проверены гипотезы о механизмах согласования интересов и достижения стратегического равновесия в условиях институциональных ограничений.

Библиографический список

- Гельман, В. Я. (2016). Политические основания «недостойного правления» в постсоветской Евразии: переосмысливая исследовательскую повестку дня. *Полития*, 3 (82), 90–15.
- Мирошниченко, И. В., Морозова, Е. В. (2017). Сетевая публичная политика: контуры предметного поля. *Полис. Политические исследования*. 2, 82–102.
- Мосгорсуд признал законной блокировку в России соцсети LinkedIn (2016, Ноябрь 10). *Ведомости*. Режим доступа <http://www.vedomosti.ru/technology/news/2016/11/10/664391-mosgorsud-priznal-zakonnoy-blokirovku>
- Официальный портал Судов общей юрисдикции города Москвы. Информация по делу 02-1779/2018. Режим доступа <http://www.mos-gorsud.ru/rs/taganskij/services/cases/civil/details/2cc72aea-39e7-4f8e-adc9-37d170966efa>
- Официальный портал Судов общей юрисдикции города Москвы. Информация по делу 02-3491/2016. Режим доступа <https://www.mos-gorsud.ru/rs/taganskij/services/cases/civil/details/2ffe6d6d-69cd-423a-8ed7-cf3b3bb2d536?formType=shortForm&caseNumber=&participants=linkedin&year=&caseRangeDateFrom=&caseRangeDateTo=&caseFinalRangeDateFrom=&caseFinalRangeDateTo=&legalForceDateFrom=&legalForceDateTo=&caseCategory=&caseJudge=&publishingState=&sessionRangeDateFrom=&sessionRangeDateTo=&sessionRoom=&sessionRangeTimeFrom=&sessionRangeTimeTo=&sessionType=&docsRangeDateFrom=&docsRangeDateTo=&actDocStatus=&actDocType>
- Официальный сайт Верховного суда Российской Федерации Карточка производства. Дело № АКПИ17-1181. Режим доступа <https://vsrf.ru/lk/practice/cases/10001013>
- Официальный сайт Верховного суда Российской Федерации. Решение по делу № АКПИ17-1181. Режим доступа http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1636792
- Официальный сайт Роскомнадзора. (2017, Июнь 23). Администрации и пользователям мессенджера Telegram. Режим доступа <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news46796.htm>
- Официальный сайт Роскомнадзора. (2016, Декабрь 8). RNS: LinkedIn встала на путь разблокировки. Режим доступа <https://rkn.gov.ru/press/publications/news41963.htm>
- Павроз, А. В. (2009). Корпоративизм: истоки, эволюция, современное состояние. *Вестник Московского университета. Серия 18: социология и политология*, 4, 50–61.
- Перегудов, С. П. (2010) Плюрализм и корпоративизм в СССР и России (общее и особенное). *Полис. Политические исследования*, 5, 111–128.
- Официальный сайт Роскомнадзора. Реестр организаторов распространения информации в сети «Интернет». Режим доступа <https://97-fz.rkn.gov.ru/organizer-dissemination/viewregistry/#searchform>
- Роскомнадзор объяснил суть претензий в LinkedIn. (2016, Октябрь 26). *Ведомости*, Режим доступа <http://www.vedomosti.ru/technology/news/2016/10/26/662450-roskomnadzor-linkedin>
- Сморгунов, Л. В. (2014). Управляемость и сетевое политическое управление. *Власть*, 6, 5–14.
- Сморгунов, Л. В., Шерстобитов, А. С. (2014). *Политические сети. Теория и методы анализа*. М: Аспект Пресс.

- Соловьев, А. И. (2015). Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации. *Полис. Политические исследования*, 3, 127–146.
- Суд оштрафовал Telegram на 800 тыс. рублей за отказ сотрудничать с ФСБ. (2017, Октябрь 16). *Интерфакс*. Режим доступа <http://www.interfax.ru/russia/583337>
- Федеральный закон от 06.07.2016 N374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности».
- Федеральный закон от 21.07.2014 N242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях».
- Федеральный закон от 27.07.2006 N152-ФЗ «О персональных данных».
- LinkedIn взвесит Россию. (2016, Декабрь 13). *Ведомости*. Режим доступа <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2016/12/13/669302-linked-in-rossiyu>
- Telegram назвал причину отказа ФСБ в расшифровке переписки обвиняемых в теракте. (2017, декабрь 12). *Ведомости*. Режим доступа <http://www.vedomosti.ru/technology/news/2017/12/12/745000-telegram-fsb>
- Brinkerhoff, D. W., & Goldsmith, A. A. (2005). Institutional dualism and international development a revisionist interpretation of good governance. *Administration and Society*, 37 (2), 199–224.
- Gel'man V. (2004, November). The Unrule of Law in the Making: the Politics of Informal Institution Building in Russia. *Europe-Asia Studies*, 56 (7), 1021–1040.
- König P.D., & Wenzelburger, G. Toward a Theory of Political Strategy in Policy Analysis. *Politics & Policy*, 42 (3), 400–430.
- Pralle, S. B. (2003). Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy. *Journal of Public Policy*, 23 (3), 233–260.
- Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21 (5), 795–814.
- What is Good Governance. (2009). UNESCAP. Режим доступа <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

Статья поступила в редакцию 25.07.2018

Статья принята к публикации 03.09.2018

Для цитирования: Шерстобитов А. С., Неверов К. А., Баринова Е. А. Роскомнадзор против. Стратегические и институциональные ограничения качества публичного управления (на опыте блокировок онлайн-ресурсов в России). — *Южно-российский журнал социальных наук*. 2018. Т. 19. № 3. С. 163–176.

ROSKOMNADZOR VS. STRATEGIC AND INSTITUTIONAL LIMITS OF GOOD PUBLIC GOVERNANCE (CASE OF BLOCKAGE OF ONLINE-RESOURCES IN RUSSIA)

A. S. Sherstobitov, K. A. Neverov, E. A. Barinova

Alexander S. Sherstobitov, Ph. D.

E-mail: sherstobitovas@mail.ru · <https://orcid.org/0000-0001-5951-5779>

Kirill A. Neverov, Ph. D.

E-mail: kir.neverov@gmail.com · <https://orcid.org/0000-0002-1414-393X>

Ekaterina A. Barinova

E-mail: katyabarinova21@mail.ru · <https://orcid.org/0000-0001-9917-8914>

St. Petersburg State University, Universitetskaja naberezhnaja, 7–9, St. Petersburg, 199034, Russia.

Acknowledgements. The study was carried out with the financial support of RFBR within the framework of the scientific project № 18–011–00705 “Explanatory potential of network theory in political research: methodological synthesis as an analytical strategy”.

Abstract. The paper analyzes the factors that may potentially influence the elaboration and implementation of public policy in Russia. The authors put forward two basic types of strategies of actors that participate in decision-making. The authors offer two basic types of actors’ strategies that participate in decision-making. The first factor covers policy strategies which aim at reaching economic and social goals, as well as improving indicators for public values management. The second factor embraces political strategies that are implemented by actors in order to redistribute resources, represent interests, and shape (inner-elite) competition inside and among the elites. The resulting public policy is balanced for all strategies input by actors. The outcome of agreements that actors come to also depends on their access to power and institutional factors of political and policymaking environment. The authors focus on “good governance” concept to explain the factors that may be of key importance within the framework of policymaking procedures. The antithesis, which is “bad governance”, is also discussed in this context. Orientation to consensus and rule of law principle are seen as the key criteria of the quality of governance in terms of procedural component of public policy. The authors offer an original theoretical model of the balance between and correspondence of political strategies and policy strategies analyzed as the dichotomy of ‘rule of law’ and ‘rule by law’ principles. The model can be applied to account for the results of the interaction between the multitude of actors who participate in coordinating and shaping public policy. The workability of the model was tested in the analysis of two cases of LinkedIn and Telegram Internet resources’ blockage by Roskomnadzor. To verify their preliminary propositions, the authors plan to construct network cards with decision-making actors and establish the research design that implies policy network analysis combined with strategies’ equilibrium modeling.

Keywords: policy networks, political strategies, policy strategies, good governance, bad governance, rule of law, rule by law, Roskomnadzor.

DOI: 10.31429/26190567-19-3-163-176

References

- Oficial’nyj portal Sudov obshchej yurisdikcii goroda Moskvy [Official Portal of Courts of General Jurisdiction of the city Moscow]. Informaciya po delu 02–1779/2018 [Information on the Case 02–1779/2018]. Retrieved from <http://www.mos-gorsud.ru/rs/taganskij/services/cases/civil/details/2cc72aea-39e7-4f8e-adc9-37d170966efa>
- Oficial’nyj portal Sudov obshchej yurisdikcii goroda Moskvy [Official Portal of Courts of General Jurisdiction of the city Moscow]. Informaciya po delu 02–3491/2016 [Information on the Case 02–1779/2018]. Retrieved from <http://www.mos-gorsud.ru/rs/taganskij/services/cases/civil/details/2ffe6d6d-69cd-423a-8ed7-cf3b3bb2d536?formType=shortForm&caseNumber=&participants=linkedin&year=&caseRangeDateFrom=&caseRangeDateTo=&caseFinalRangeDateFrom=&caseFinalRangeDateTo=&legalForceDateFrom=&legalForceDateTo=&caseCategory=&caseJudge=&publishingState=&sessionRangeDateFrom=&sessionRangeDateTo=&sessionRoom=&sessionRangeTimeFrom=&sessionRangeTimeTo=&sessionType=&docsRangeDateFrom=&docsRangeDateTo=&actDocStatus=&actDocType>
- Oficial’nyj sajt Roskomnadzora [Official Site of Roskomnadzor] (2017, June 23). Administracii i pol’zovateljam messenzhera Telegram [To the Administration and Users of Telegram Messenger]. Retrieved from <https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news46796.htm>
- Gel’man, V. Ja. (2016). Politicheskiye osnovaniya “nedostojnogo pravljenija” v postsovetsoj Evrazii: pereosmyslivaja issledovatel’skuju povestku dnja [The Political Foundations of “Unworthy Governance” in Post-Soviet Eurasia: Rethinking the Research Agenda]. *Politija* [Politeia], 3 (82), 90–115.
- Oficial’nyj sajt Verkhovnogo suda Rossijskoj Federacii [The Official Website of the Supreme Court of the Russian Federation]. Kartochka proizvodstva. Delo № AKPI17–1181. [Production Card. Case № AKPI17–1181]. Retrieved from <https://vsrf.ru/lk/practice/cases/10001013>

- Miroshnichenko, I. V., & Morozova, E. V. (2017). Setevaja publichnaja politika: kontury predmetnogo polja [Network Public Policy: Outlines of Subject Field]. *Polis. Politicheskiye issledovanija* [Polis. Political Studies], 2, 82–102.
- Mosgorsud priznal zakonnoj blokirovku v Rossii socseti LinkedIn [Moscow City Court has Acknowledged the Legality of Blocking the Social Network LinkedIn in Russia]. (2016, November 10). *Vedomosti* [The Record]. Retrieved from <http://www.vedomosti.ru/technology/news/2016/11/10/664391-mosgorsud-priznal-zakonnoi-blokirovku>
- Pavroz, A. V. (2009). Korporativizm: istoki, jevoljucija, sovremennoje sostojanije [Corporatism: Origins, Evolution, Current State]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 18: sociologija i politologija* [Bulletin of Moscow University. Series 18: Sociology and Political Science], 4, 50–61.
- Peregudov, S. P. (2010) Pljuralizm i korporativizm v SSSR i Rossii (obshhee i osobennoe) [Pluralism and Corporativism in the USSR and Russia (General and Special Particular)]. *Polis. Politicheskiye issledovanija* [Polis. Political Studies], 5, 111–128.
- Oficial'nyj sajt Roskomnadzora [Official Site of Roskomnadzor] Reestr organizatorov rasprostraneniya informacii v seti "Internet" [A List of Coordinators Disseminating Information in the Internet]. Retrieved from <https://97-fz.rkn.gov.ru/organizer-dissemination/viewregistry/#searchform>
- Roskomnadzor objasnij sut' pretenzij v LinkedIn [Roskomnadzor has Explained the Essence of its Claims to LinkedIn]. (2016, October 26). *Vedomosti* [The Record]. Retrieved from <http://www.vedomosti.ru/technology/news/2016/10/26/662450-roskomnadzor-linkedin>
- Oficial'nyj sajt Verkhovnogo suda Rossijskoj Federacii [The Official Website of the Supreme Court of the Russian Federation]. Reshenije po delu № AKPI17–1181 [Decision on Case № AKPI17–1181]. Retrieved from http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1636792
- Smorgunov, L. V. (2014). Upravljaemost' i setevoe politicheskoe upravlenie [Manageability and Network Political Management]. *Vlast' [Power]*, 6, 5–14.
- Smorgunov, L. V., Sherstobitov, A. S. (2014). *Politicheskiye seti. Teorija i metody analiza: Uchebnik dlja studentov vuzov* [Political Networks. Theory and Methods of Analysis: Textbook for University Students.] M: Aspekt Press.
- Solov'ev, A. I. (2015). Gosudarstvennye reshenija: kontseptual'nyj prostor i tupiki teoretizacii [State Solutions: Conceptual Scope and Deadlocks of Theorization]. *Polis. Politicheskiye issledovanija* [Polis. Political Studies], 3, 127–146.
- Sud oshtrafoval Telegram na 800 tys. rublej za otkaz sotrudnicat' s FSB [The Court Fined Telegram 800 Thousand Rubles for the Refusal to Cooperate with the FSB]. (2017, October 16). *Interfaks* [Interfax]. Retrieved from <https://www.interfax.ru/russia/583337>
- Federal'nyj zakon ot 06.07.2016 N374-FZ "O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon 'O protivodejstvii terrorizmu i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti ustanovlenija dopolnitel'nykh mer protivodejstvija terrorizmu i obespechenija obshchestvennoj bezopasnosti'". [Federal Law N374-FZ of 06.07.2016 "On modification of the Federal Law 'On Counteraction to Terrorism and Separate Legal Acts of the Russian Federation in so far as Relevant to Establishing Security Supplement in Counteracting Terrorism and Ensuring Public Security'"].
- Federal'nyj zakon ot 21.07.2014 N242-FZ (red. ot 31.12.2014) "O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v chasti utocnjenja porjadka obrabotki personal'nyh dannyh v informacionno-telekommunikacionnykh setjakh". [Federal Law N242-FZ of 21.07.2014 "On Modification of Separate Legal Acts of the Russian Federation in so far as Relevant to Updating the Procedure of Processing Personal Data in Information and Telecommunication Networks"].
- Federal'nyj zakon ot 27.07.2006 N152-FZ (red. ot 31.12.2017) "O personal'nyh dannyh" [Federal Law N152-FZ of 27.07.2006 "On Personal Data"].
- LinkedIn vzvesit Rossiju [LinkedIn will Test Russia]. (2016, December 13). *Vedomosti* [The Record]. Retrieved from <https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2016/12/13/669302-linkedin-rossiyu>

Official'nyj sajt Roskomnadzora [Official Site of Roskomnadzor]. (2016, December 8). RNS: LinkedIn vstala na put' razblokirovki [RNS: LinkedIn has Embarked on the Path of Unlocking]. Retrieved from <https://rkn.gov.ru/press/publications/news41963.htm>

Telegram nazval prichinu otказа FSB v rasshifrovke perepiski obvinjaemykh v terakte [Telegram has Disclosed the Reason why FSB Refused to Decode the Correspondence of Those Accused of a Terrorist Act]. (2017, December 12). *Vedomosti* [The Record]. Retrieved from <http://www.vedomosti.ru/technology/news/2017/12/12/745000-telegram-fsb>

Brinkerhoff, D. W., & Goldsmith, A. A. (2005). Institutional dualism and international development: a revisionist interpretation of good governance. *Administration and Society*, 37 (2), 199–224.

Gel'man, V. (2004, November). The Unrule of Law in the Making: the Politics of Informal Institution Building in Russia. *Europe-Asia Studies*, 56 (7), 1021–1040.

König P.D., & Wenzelburger, G. Toward a Theory of Political Strategy in Policy Analysis. *Politics & Policy*, 42 (3), 400–430.

Pralle, S. B. (2003). Venue Shopping, Political Strategy, and Policy Change: The Internationalization of Canadian Forest Advocacy. *Journal of Public Policy*, 23 (3), 233–260.

Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21 (5), 795–814.

What is Good Governance. UNESCAP, 2009. Retrieved from <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

Received 25.07.2018. Accepted 03.09.2018

For citation: Sherstobitov A.S., Neverov K.A., Barinova E.A. Roskomnadzor vs. Strategic and institutional limits of good public governance (case of blockage of online-resources in Russia).— *South-Russian Journal of Social Sciences*. 2018. Vol. 19. No. 3. Pp. 163–176.

© 2018 by the author(s). This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).