

Акишина В. Д.

студентка 4 курса факультета политологии

Санкт-Петербургский государственный университет

Россия, г. Санкт-Петербург

ПРОБЛЕМА УПРАВЛЯЕМОСТИ НА ПРИМЕРЕ БЛОКИРОВКИ TELEGRAM

Аннотация: В статье предпринята попытка выявить основные управленческие последствия блокировки Telegram на территории России. Исследуется правовое обоснование и правомерность блокировки мессенджера органами государственной власти. Автор анализирует основные причины неэффективности данного административного решения и демонстрирует, что далеко не все государственные учреждения и корпорации являются идейными сторонниками блокировки мессенджера. Описываются механизмы преодоления блокировки различными субъектами коммуникации.

Ключевые слова: управляемость, коммуникация, Telegram, мессенджер, Роскомнадзор, федеральный закон «Об информации», «Пакет Яровой»

PROBLEM OF CONTROLLABILITY ON THE EXAMPLE OF TELEGRAM BLOCKING

Abstract: The article attempts to reveal the main administrative consequences of the Telegram blocking on the territory of Russia. The legal basis and legitimacy of the blocking of the messenger by the state authorities is being investigated. The author analyzes the main reasons for the ineffectiveness of this administrative decision and demonstrates that not all state institutions and corporations are

ideological supporters of the messenger blocking. The mechanisms of overcoming the blocking by various subjects of communication are described.

Key words: *controllability, communication, Telegram, messenger, Roskomnadzor, Federal law "On Information", "Yarovoy Package"*

Управление в сфере государственной политики связано прежде всего с теорией информации, которая предполагает эффективный обмен сообщениями (коммуникацию) между различными субъектами социальных отношений. Под сущностью управления можно понимать целерациональное регулирование. Своей целью данное регулирование безусловно имеет управляемость системы.

Проблема управляемости связана в первую очередь с двумя сущностными характеристиками: это оптимизация принимаемого решения и качество управленческого воздействия, отражаемое в его результате (то есть достижение цели). Зачастую управляемость сводят к жесткому контролю, что может являться совершенно нерациональным видом управленческого решения, не оставляющим объектам управления возможности проявлять собственную активность и инициативу [8]. Считается, что развитие сетевых технологий, к которым несомненно относится и мессенджер Телеграм, наносит угрозу монополии государства на осуществление власти и контроль социальных медиа [10, С. 117].

Основной деятельностью Роскомнадзора (Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций) является «Контроль и надзор в сфере СМИ, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, защита прав субъектов персональных данных»: за соблюдением законодательства РФ в сфере СМИ и массовых коммуникаций, в сфере связи, в сфере информационных технологий и т.д. Но особый пункт в свете изучаемой проблемы представляет собой п. 5.1.7(1) Постановления: «принятие мер по ограничению доступа к информационным ресурсам в информационно-телекоммуникационных сетях,

в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в пределах компетенции, установленной Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [2].

Реализация федерального законодательства в области защиты информации предполагает, в частности, содержащуюся в п. 4.1. ст. 10.1. Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» норму, согласно которой:

«4.1. Организатор распространения информации в сети «Интернет» обязан при использовании для приема, передачи, доставки и (или) обработки электронных сообщений пользователей сети «Интернет» дополнительного кодирования электронных сообщений и (или) при предоставлении пользователям сети «Интернет» возможности дополнительного кодирования электронных сообщений представлять в федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности информацию, необходимую для декодирования принимаемых, передаваемых, доставляемых и (или) обрабатываемых электронных сообщений» [1] – данный пункт был введен Федеральным законом от 06.07.2016 N 374-ФЗ в рамках законодательных мероприятий, направленных на противодействие терроризму, получивших название в СМИ «Пакет Яровой».

Таким образом, с июля 2016 года, когда данный пункт вступил в силу все мессенджеры как организаторы распространения информации, официально обязаны предоставлять так называемые «ключи шифрования» сообщений в ФСБ. Но действия в отношении компании Telegram начались лишь в октябре 2017 года, когда в мировой суд Мещанского района г. Москвы ФСБ подала иск к владельцам мессенджера за отказ исполнить запрос о предоставлении информации для декодирования сообщений пользователе. Telegram была оштрафована на 800 тысяч рублей. Обжаловав решение сперва в районном суде, затем в Верховном Суде РФ защита Telegram Messenger

Limited Liability Partnership по всей видимости рассчитывала на то, что в России возможен судебный прецедент, который отменил бы соответствующую норму о необходимости предоставления организатором распространения информации как противоречащую Конституции РФ и другим нормативно-правовым актам, международным договорам и соглашениям, охраняющим основные права и свободы человека, гражданина и личности.

Однако, решение о соответствующих мерах противодействия терроризму было принято на государственном уровне, в связи с чем воля управленцев в доведении данного механизма до действенного и отлаженного подтверждается последующими событиями.

Роскомнадзор направил в марте 2018 года Telegram уведомление о необходимости предоставления ключей шифрования ФСБ и пригрозил в случае неисполнения блокировкой информационного ресурса в 15-ти дневный срок, руководствуясь тем самым своей компетенцией по принятию мер, ограничивающих доступ к информационным ресурсам, обозначенной в вышеупомянутом постановлении правительства.

Сам термин «ограничение», обозначенный в перечне полномочий федеральной службы, по духу предполагает не полный запрет на использование конкретных информационных ресурсов, а по всей видимости привилегированный доступ к ним ограниченного числа лиц. Насколько в этом смысле правомерна «блокировка» Telegram со стороны Роскомнадзора – вопрос, остающийся открытым и требующий пояснения у правотворцев и правоприменителей.

Судебное решение Таганского районного суда от 13 апреля 2018 года было обращено к немедленному исполнению с момента принятия, Роскомнадзор не дожидаясь вступления его в законную силу 16 апреля приступил к блокировке мессенджера на территории РФ.

На деле решение о блокировке доступа к мессенджеру Telegram эффективно не исполняется. Причина заключается, прежде всего, в отсутствии

технической возможности Роскомнадзора заблокировать IP адреса всех используемых сервисом Telegram серверов. В результате действий Роскомнадзора пострадали сторонние сервисы: Amazon, Google, Viber и др.

Главный аналитик Российской ассоциации электронных коммуникаций (РАЭК) Карен Казарян, отметил, что: «Эксперты ... неоднократно предупреждали, что эффективного способа блокировки Telegram, не нарушая связность сети и не затрагивая другие ресурсы при текущем состоянии рунета, просто нет. Эксперт также выразил свою надежду на то, что со стороны власти последуют соответствующие административные выводы: «систему блокировок в РФ давно необходимо пересмотреть. В конце концов, как говорили в той же Минкомсвязи, блокировки возможны только там, где существует общественный консенсус. Блокировать популярные сервисы — значит показывать неадекватность чиновников задачам госуправления» [3].

23 апреля 2018 года на сайте Российской Общественной Инициативы была опубликована петиция на федеральном уровне, которая не нашла и 1% отклика, с требованием упразднить регулирование сети и интернета Роскомнадзором. В ней констатируется, что в результате некомпетентных действий Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций оказались заблокированы более 31 тысячи адресов в доменной зоне.ru, пострадали сторонние ресурсы, важные для бизнеса, конечная же цель - блокировка мессенджера достигнута не была [7].

Причиной неэффективности действий государственного органа автором названа веерная блокировка, в результате которой блокируется не конкретный используемый компанией Telegram адрес, а целые подсети адресов, на основании рамочного приказа Генеральной Прокуратуры РФ.

В социальных сетях же действия Роскомнадзора вызвали к жизни движение, получившие название «Цифровое Сопротивление» - «децентрализованное движение в защиту цифровых свобод и прогресса»,

последовали акции в поддержку мессенджера с запуском в воздух бумажных самолетиков, символизирующих Telegram. Владелец и основатель Telegram Павел Дуров пообещал выплачивать гранты в биткоинах всем, кто будет способствовать поддержанию действия сервиса на территории России, VPN-провайдерам, владельцам Proxu, а также призвал российских граждан продолжать пользоваться мессенджером во исполнение гражданских свобод и отстаивание своих прав. При помощи Push уведомлений пользователи стали получать настройки, позволяющие оставаться в сети и обмениваться сообщениями в «заблокированном» мессенджере.

Действия Роскомнадзора можно охарактеризовать как неуправляемые, поскольку в их результате пострадали многие Интернет сервисы, соблюдающие российское законодательство в информационной сфере, им был нанесен значительный коммерческий и репутационный вред. Ведомству пришлось запускать «горячие линии» по приему обращений, которых поступил за время блокировки более 46 тысяч [5]. Роскомнадзор также завел почтовые ящики hotlinerkn@rkn.gov.ru и hotlinerkn@yandex.ru. На эти адреса предлагается сообщать о фактах блокировки «добросовестных ресурсов». Сообщения пообещали проверять и, при необходимости, давать публичный ответ. Также представители регулятора рекомендуют обращаться в РОЦИТ (Региональный общественный центр интернет-технологий) [6].

Заблокировав сервис Telegram, российское руководство сделало определенный шаг назад в цифровизации российской экономики и понизило эффективность коммуникации и управления в частности и государственных, некоммерческих структур. Любопытная реакция госкорпораций и некоторых госучреждений, которые не только стабильно пользовались мессенджером и имели свои Telegram каналы, но и продолжают это делать до сих пор, и по всей видимости, намерены пользоваться им в будущем. Так, Росгвардия, Русгидро, Петербургский метрополитен и другие госструктуры объявили тендеры на закупку VPN-сервисов. На госзакупках есть тендеры от Росгвардии, Русгидро

и филиала Россельхозбанка, которым руководит сын главы Совета безопасности Дмитрий Патрушев. В документах указаны внутренние частные сети для пользования структурами компаний. Филиал банка готов заплатить за VPN 10 миллионов рублей.

В средствах массовой информации появляются сведения, что VPN также хотят закупить в Пенсионном фонде, ГУП «ТЭК СПб», ФГУП «Госкорпорация по организации воздушного движения в РФ», управлении лесами Ленинградской области, нескольких полицейских управлениях и региональных центральных больницах. В управлении МВД по Ростовской области на VPN готовы отдать до 37 миллионов рублей [4].

Все это, так или иначе, свидетельствует о том, что структурные элементы системы государственного управления в лице конкретных органов власти или государственных компаний не согласны с проводимой политикой в отношении организации процесса информационного обмена в российском обществе, что так или иначе создает препятствия для управляемости в сфере информационной политики государства. Отсутствие поддержки со стороны гражданского общества также может отрицательно сказаться на последствиях данного управленческого решения по блокировке информационного ресурса, ставшего популярным не только среди рядовых граждан и обывателей, но и у коммерческих структур, компаний, органов государственной власти, которые смогли наладить эффективные способы коммуникации со своими конечными потребителями.

На примере блокировки Telegram можно констатировать, что российская государственно-управленческая система руководствовалась иерархической моделью принятия политических решений, где центральным элементом выступает политическое руководство приказного порядка, когда политический руководитель принял решение, законодательный корпус создал соответствующую нормативную базу, а исполнитель взял на себя ответственность за его неукоснительное выполнение.

В этой цепочке управленческого решения, принятого органами государственной власти, прослеживается несколько ведущих акторов: президент и правительство - государственная дума – ФСБ – Верховный Суд – Суд общей юрисдикции (Таганский районный суд) – Роскомнадзор. При этом в решении не были реализованы переговоры между государственными и негосударственными структурами, которые были бы заинтересованы в совместных усилиях по достижению взаимоприемлемого результата, что в целом свидетельствует, что такое решение не способно эффективно удовлетворять общественные потребности, а само руководство не ориентировано на социально значимые решения [9. С. 87].

Центральными категориями в случае ограничения доступа (блокировки) популярного в России мессенджера выступили право (закон) и регламент, а не консенсус и договор, моральные соглашения, что в конечном счете сказалось на эффективности и качестве решения, создав проблему управляемости в сфере контроля за распространением информации, прежде всего выраженную в жестком сопротивлении и противодействии организатора распространения информации (Telegram Messenger Limited Liability Partnership) и негативной реакции на действие российских властей со стороны мирового сообщества, а также гражданской поддержке работы сервиса.

В заключение необходимо отметить, что Телеграм являет собой пример коммуникативной технологии, которая упрощает взаимодействие между индивидами, группами, институтами (социальными акторами), делает его независимым от пространства, а также надежно защищая от утечек информации и последствий, которые за этим возникают: коммерческий, личный, репутационный и пр. ущерб. Но именно техническая особенность, выраженная в конечном шифровании сообщений, заинтересовала государство в том, чтобы осуществить блокировку работы мессенджера, который по сути является «неуправляемым» на территории России.

Использованные источники

1. Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/9ab7abe2b9fe407f507610f7e6e14a951d575585/ (Дата обращения: 15.06.2018)
2. Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 N 228 (ред. от 27.01.2018) «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций». Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85889/ef9df1275694e64fea6b1b2a6140b7852e87827a/ (Дата обращения: 15.06.2018)
3. Блокировка провалилась: почему Telegram еще работает // Газета.ру. 15 мая 2018. Режим доступа:
<https://www.gazeta.ru/tech/2018/05/15/11751535/telega.shtml> (Дата обращения: 17.07.2018)
4. Маркова Н. Блокировка Telegram: как развивались события. Troger. 21 апреля 2018. Режим доступа: <https://tproger.ru/articles/telegram-timeline/> (Дата обращения: 18.07.2018)
5. Попытки Роскомнадзора заблокировать Telegram неэффективны и вредны // Роскомсвобода. 26 апреля 2018. Режим доступа:
<https://roskomsvoboda.org/38434/> (Дата обращения: 17.07.2018)
6. Роскомнадзор предложил жаловаться в РОЦИТ на сбои из-за блокировки Telegram. Интерфакс. 23 апреля 2018. Режим доступа:
<http://www.interfax.ru/russia/609763> (Дата обращения: 18.07.2018)
7. Российская общественная инициатива. Режим доступа:
<https://www.roi.ru/42192/> (Дата обращения: 17.08.2018)
8. Солодкая М. С. Сущность управления и проблема управляемости // Теоретический журнал CREDO. 1998. N 3. С. 38–45.

9. Сморгунюв Л.В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке. Вестник Санкт-Петербургского университета. 2011. Сер. 6. Вып. 4. С. 85–96.
10. Leonova E.V. Blockage the Telegram: a real threat or political farce? / Политические конфликты и кризисы в условиях глобальных трансформаций современной миросистемы: Монография [под ред. А.В. Бредихина]. – М.: АНО ЦЭМИ, 2018. – С. 116–119.