

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU



INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
№19, 2021 (№249)**

Новые инструменты Европейского союза в борьбе с дезинформацией

Дарья Юрьевна Базаркина

доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела исследований
европейской интеграции Института Европы РАН

***Аннотация.** В записке анализируются новые предложения Комиссии ЕС об инструментах борьбы с дезинформацией – План действий в области европейской демократии и Закон о цифровых услугах. Автор отмечает, что, наряду с обеспечением безопасности общества и защиты гражданских прав, структуры, созданные в ЕС для борьбы с дезинформацией, последовательно выполняют политическую задачу дискредитации оппонентов ЕС на международной арене, в числе которых и Россия. В работе дана оценка мер, принимаемых в ЕС для противодействия дезинформации, связанной с пандемией.*

***Ключевые слова:** дезинформация, гибридные угрозы, пандемия коронавируса, Комиссия ЕС, Европейская внешнеполитическая служба, Россия, План действий в области европейской демократии, Закон о цифровых услугах, Кодекс практики по борьбе с дезинформацией.*

***Автор.** Дарья Юрьевна Базаркина – доктор политических наук, ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. **Адрес:** 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** bazarkina-icspsc@yandex.ru.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics192021>

26 мая 2021 г. Комиссия ЕС представила Руководящие принципы по устранению недостатков Кодекса практики по борьбе с дезинформацией. Если они будут приняты онлайн-платформами и рекламодателями, в Союзе продолжится курс на более жесткое регулирование онлайн-среды. Представляется, что, в силу существующих противоречий между Россией и ЕС, новые правила будут особенно активно применяться в рамках кампаний по ограничению онлайн-контента, представляющего официальную позицию России или мнения сторонников ее сближения с ЕС.

В 2015 г. в рамках Европейской внешнеполитической службы (ЕВС) была создана Восточная оперативная рабочая группа по стратегическим коммуникациям «после призыва Европейского Совета к реагированию на постоянные кампании дезинформации, проводимые Россией». Главная функция группы – разъяснение ценностей, интересов и политики ЕС в странах Восточного партнерства, для чего группа «повышает осведомленность о ... дезинформации, которая исходит из прокремлевских источников». В последующих документах ЕС, затрагивающих проблему дезинформации, Россия упоминается очень часто, что говорит о присутствии в исследуемой сфере политического компонента.

По предложению Комиссии ЕС, онлайн-платформы, рекламодатели и рекламная индустрия согласовали Кодекс практики по борьбе с дезинформацией, требующий удалять аккаунты и ограничивать видимость сайтов, признанных дезинформационными. В 2017 г. в Хельсинки был открыт совместный Центр передового опыта ЕС и НАТО по противодействию гибридным угрозам. Надо полагать, сотрудничество ЕС с НАТО будет усиливаться на фоне заявлений Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности Жозепа Борреля о том, что «ЕС активизировал работу по разоблачению дезинформационных кампаний из Москвы», но у него «крайне мало ресурсов для изучения дезинформации из Китая». Скорее всего, давление на ЕС со стороны США в вопросе отношений с Россией будет расти.

Новые решения Европейской комиссии

В конце 2020 г. подход ЕС к борьбе с дезинформацией получил развитие в двух документах: Плана действий в области европейской демократии от 3 декабря¹ и законодательной инициативе по Регламенту о едином рынке цифровых услуг (Закон о цифровых услугах) от 15 декабря, который должен будет заменить Директиву об электронной коммерции 2000 г.²

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. On the European Democracy Action Plan. COM/2020/790 final. 3.12.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0790&qid=1623686222010> (accessed: 14.06.2021).

² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC. COM/2020/825 final. 15.12.2020. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0825&qid=1623686312134> (accessed: 14.06.2021).

План действий в области европейской демократии развивает понятийный аппарат, связанный с дезинформацией. В документе выделяются ложная информация (misinformation), дезинформация (disinformation), операция информационного влияния (information influence operation) и иностранное вмешательство в информационное пространство (foreign interference in the information space). Последнее раскрывается на примерах РФ и КНР, уже ставших для документов ЕС хрестоматийными.

В сфере борьбы с дезинформацией в Плане 2020 г. предусмотрена разработка инструментов противостояния иностранному вмешательству и операциям влияния, укрепление групп стратегической коммуникации и сотрудничества на международном уровне. Предполагается рост обязательств и ответственности онлайн-платформ. Комиссия планирует создать постоянную основу для мониторинга выполнения Кодекса практики по борьбе с дезинформацией (инициатива получила развитие в мае 2021 г.). Заявлена поддержка инициатив по повышению медиаграмотности. В подходе ЕС обозначились две тенденции: рост значения негосударственных акторов и ужесточение мер противодействия контенту, признанному дезинформационным.

Закон о цифровых услугах включает отдельные положения о дезинформации, которые свидетельствуют о большем, чем когда бы то ни было, стремлении Комиссии ЕС получить главные рычаги контроля контента. Каждое государство-член должно будет назначить координатора цифровых услуг, ответственного за контроль посредников в цифровой сфере в стране и/или взаимодействие с национальными отраслевыми структурами. В отношении самых крупных онлайн-платформ (чьими услугами пользуются в ЕС более 45 млн потребителей) Комиссия ЕС получает прямые полномочия по надзору и может в случае серьезных правонарушений налагать штрафы до 6% глобального оборота поставщика услуг. Координаторы и Комиссия получают право требовать от онлайн-платформ немедленного устранения контента, признанного вредоносным. Законом о цифровых услугах вводится набор общих правил для всего ЕС: в частности, стандартизированные процедуры модерирования контента и стратегия действий в отношении крупнейших онлайн-платформ.

Этот подход, определяющий общие правила контроля вредоносного контента, способен помочь в борьбе с распространением в ЕС террористической и экстремистской пропаганды, фишинга и других средств социальной инженерии, что необходимо для защиты прав и свобод граждан. В то же время в контексте систематического упоминания РФ и КНР как источников дезинформации в политических документах ЕС, в условиях роста международной напряженности унифицированный подход к регулированию цифровой среды может быть использован для установления цензуры и проведения информационных операций в отношении оппонентов.

Проблемы дезинформации в Законе о цифровых услугах

По Закону о цифровых услугах, данные, которыми располагают крупнейшие онлайн-платформы, должны предоставляться координаторам цифровых услуг по их запросам. Комиссии ЕС и Европейскому совету по цифровым услугам (совещательный орган, в

который войдут национальные координаторы) предписано поощрять разработку кодексов, направленных на выполнение закона. Особо выделяются угрозы негативного воздействия дезинформации, манипулирования и оскорблений, включая «скоординированные операции с целью стремительного распространения контента, включая дезинформационный».

Закон предусматривает создание системы оперативных кризисных коммуникаций в масштабах ЕС. В чрезвычайных ситуациях Комиссия ЕС может инициировать разработку кризисных протоколов для координации быстрого трансграничного реагирования в онлайн-среде. Чрезвычайные ситуации – это землетрясения, ураганы, пандемии, войны и террористические акты, вследствие которых «онлайн-платформы могут использоваться ... для быстрого распространения незаконного контента или дезинформации». Закон прошел несколько обсуждений в Совете ЕС, где был положительно оценен, и находится на рассмотрении в Европейском парламенте.

26 мая 2021 г. для усиления контроля над действиями онлайн-платформ Комиссия предложила Руководящие принципы по устранению недостатков Кодекса практики по борьбе с дезинформацией³, где получили развитие положения Закона о цифровых услугах. Принятие руководящих принципов будет означать расширение обязательств поставщиков онлайн-услуг, «более решительные и конкретные» действия в рамках Кодекса, а также совершенствование методов мониторинга действий онлайн-платформ, в чьих отчетах должны быть представлены меры, принятые во всех государствах-членах.

Комиссия ЕС концентрируется, прежде всего, на правовых решениях, предлагая создать «Центр прозрачности», перед которым подписавшие Кодекс стороны будут подробно отчитываться обо всех принятых мерах. Также Комиссия планирует обязать онлайн-платформы определить правила рекламы, так как некоторые объявления «размещаются на сайтах, известных неоднократной публикацией дезинформации», и запретить монетизацию таких сайтов.

Наконец, усовершенствованный Кодекс должен лучше охватывать новые формы манипуляций, к примеру, влияние на повестку дня с помощью поддельных учетных записей в социальных сетях. Для вступления Руководящих принципов в силу их должны принять компании, подписавшие Кодекс, с которыми Комиссия запланирует встречу.

Борьба с дезинформацией в ЕС в контексте коронавирусной пандемии

Исследователи дифференцируют подходы ЕС в зависимости от актора, выдвигающего инициативу по противодействию дезинформации (отмечают адаптивный, нацеленный на информирование граждан и повышение медиаграмотности, подход Комиссии ЕС и

³ European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation. COM (2021) 262 final. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation> (accessed: 26.06.2021).

патерналистский, направленный на стигматизацию СМИ оппонента, подход ЕВС⁴). По мере нарастания кризисных явлений в международной политике, в совместных заявлениях Комиссии и ЕВС оба подхода все чаще применяются в комплексе. 10 июня 2020 г. Европейская комиссия и Европейская внешнеполитическая служба выступили с Сообщением⁵, в котором указаны основные виды дезинформации, связанной с коронавирусной пандемией, и предложены меры противодействия им.

Одна из главных угроз – ложная медицинская информация, способная подрвать усилия по сдерживанию пандемии. Ответные меры включают распространение и популяризацию истинной информации, обучение граждан распознавать дезинформацию, а также преследование распространителей контента, нарушающего закон. Опубликованные конспирологические теории, способные поставить под угрозу здоровье людей, предлагается не только разоблачать, но и понижать в статусе или удалять. Распространение «языка вражды» (чаще всего – обвинения этнических или религиозных групп в распространении COVID-19) преследуется по закону, как и киберпреступность (например, взлом/фишинг с использованием ссылок, связанных с COVID-19, для распространения вредоносных программ).

В документе не обошлось без политического компонента: Россия и Китай обвиняются в стремлении подрвать демократические дебаты, усугубить социальную поляризацию, а также улучшить свой собственный имидж в контексте пандемии, что соответствует ранее упомянутой позиции Жозепа Борреля. Это яркий пример того, как стратегическая коммуникация в периоды ухудшения отношений «переключается» на информационные кампании против оппонента.

Практические решения в борьбе с дезинформацией опираются на сотрудничество институтов ЕС и профильных структур государств-членов с бизнес-структурами и институтами гражданского общества. Актуальный пример – сотрудничество с онлайн-платформами в рамках борьбы с т. н. «дезинформацией о вакцинах». В феврале 2021 г. Комиссия ЕС опубликовала отчеты Facebook, Google, Microsoft, Twitter, TikTok и Mozilla, подписавших Кодекс практики по борьбе с дезинформацией. В отчетах содержится обзор мер, принятых платформами в январе. Google расширила функцию поиска, чтобы предоставлять список разрешенных вакцин и пунктов вакцинации вблизи местоположения пользователя в 23 странах ЕС, а Microsoft предоставила бесплатное расширение для браузера, защищающее от дезинформации о вакцинах.

Но в отчетах компаний тоже присутствует политика. Twitter сообщает о пресечении деятельности «актеров, поддерживаемых государствами»: с 1 по 31 января 2021 г. соцсеть приняла меры в отношении более 52 тыс. профилей, которые названы

⁴ Romanova, T. A., Sokolov, N. I., Kolotaev, Y. Y. (2020), “Dezinformaciya (feykovye novosti, propaganda) kak ugroza stressoustoychivosti: podhody na urovne Evrosoyuzya i Litvy kak ego chlena” [Disinformation (fake news, propaganda) as a threat to resilience: approaches used in the EU and its member state Lithuania], *Baltiyskiy Region [Baltic Region]*, volume 12, issue 1, pp. 53–67, doi: 10.5922/2078-8555-2020-1-4 (in Russian).

⁵ Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right. JOIN/2020/8 final. Part 1. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020JC0008> (accessed: 13.06.2021).

причастными к «информационным операциям», в том числе происходящим в России и Китае⁶. Таким образом, политические и экономические аспекты «вакцинных войн» и «вакцинной дипломатии» в ЕС требуют пристального изучения в контексте напряженности в международных отношениях.

Выводы

Изучение предложений Комиссии ЕС показывает, что на фоне усложнения цифровой среды и существующих в ней угроз безопасности Евросоюз стремится гармонизировать политику в области борьбы с дезинформацией. Для этого учреждаются новые структуры, например, Европейский совет по цифровым услугам. Одновременно предпринимаются шаги, призванные создать для ЕС более прочную опору в регулировании цифровой среды не только в виде собственных институтов или подотчетных структур в государствах-членах (тех же координаторов цифровых услуг). Растущее сотрудничество с частными компаниями и институтами гражданского общества позволяет получить дополнительные мощности, которыми институты ЕС пока не располагают (например, инструменты мониторинга интернет-пространства, разработанные крупными транснациональными компаниями).

Ответственность за удаление контента, оцененного как дезинформационный, но не нарушающего закон, будет лежать на негосударственных акторах – онлайн-платформах. Закономерно, что при связанности любых государственных институтов и структур интеграционных объединений жесткими правовыми и политическими рамками роль негосударственных акторов в последние годы возрастает как в ЕС, так и во всем мире. Это объясняется и характером современного соперничества на международной арене, в рамках которого почти все крупные акторы мировой политики прибегают к гибридным действиям (в том числе и для обороны).

Стремление сделать онлайн-платформы более подотчетными Комиссии вытекает из дискуссии о стратегической автономии ЕС⁷, подразумевающей, в частности, снижение зависимости от США. Комиссия делает попытку повысить акторность ЕС в отношениях с транснациональными онлайн-компаниями. В настоящее время полномочия и даже обязанности онлайн-платформ удалять контент, признанный дезинформационным, отвечают политическим интересам США, если это связано с РФ или КНР. Поэтому, помимо противодействия дезинформации, распространяемой преступными акторами, не исключено применение усовершенствованного Кодекса практики по борьбе с дезинформацией для ограничения свободы слова политических оппонентов ЕС. Нельзя забывать, что стимулом для развития европейской системы борьбы с дезинформацией стал кризис, наступивший в отношениях ЕС и РФ с началом украинского конфликта.

⁶ Twitter Report: Staying safe and informed on Twitter during COVID-19. Brussels: European Commission, 2021. P. 13. URL: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=74034 (accessed: 04.06.2021).

⁷ Не случайно одним из разработчиков Закона о цифровых услугах стал член Комиссии, ответственный за внутренний рынок, Тьерри Бретон, считающий, что ЕС необходима автономия в области критических технологий, включая военные и информационные.

Весьма вероятное скорое принятие Закона о цифровых услугах отразит две тенденции. Первая – признание в ЕС на высшем уровне новых угроз в цифровой среде (к примеру, установление преступными и террористическими акторами новостной повестки дня с помощью ботов), от которых необходимо защитить общество (позитивный аспект). Вторая – усиление механизмов гибридного противоборства, в том числе путем диверсификации средств борьбы с дезинформацией (при том, что органы ЕС и онлайн-платформы могут достаточно вольно трактовать термин «дезинформация», опираясь на большой пласт ранее принятых политических документов) (негативный аспект).

ЕС демонстрирует комплексный подход к борьбе с дезинформацией относительно коронавирусной пандемии. Однако даже несмотря на то, что пандемия и связанный с ней рост панических настроений и преступности заставил Комиссию и ЕВС акцентировать внимание на сдерживании ложных медицинских данных, и здесь борьба с дезинформацией содержит политический компонент.

Дата выпуска: 29 июня 2021 года

European Union's New Tools for Countering Disinformation

Abstract. *This paper analyses the Commission's new proposals on tools to combat disinformation – the European Democracy Action Plan and the Digital Services Act. Author notes that, along with the necessary functions of ensuring security and protection of civil rights, these structures perform the political task of discrediting the political opponents of the EU in the international arena, including the Russian Federation. The paper also provides an assessment of the measures taken in the EU to counter disinformation related to the coronavirus pandemic.*

Key words: *disinformation, hybrid threats, coronavirus pandemic, European Commission, European External Action Service, Russia, European Democracy Action Plan, Digital Services Act, Code of Practice on Disinformation.*

Author: *Darya Bazarkina DSc (Political Science), Leading Researcher at the Department of European Integration Research, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. Address: 11-3 Mokhovaya Street, 125009 Moscow, Russia. E-mail: bazarkina-icspsc@yandex.ru.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics192021>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: June 29, 2021.