

Развитие политики Европейского союза по противодействию дезинформации сквозь призму мультистейкхолдерного подхода

Юрий Ю. Колотаев

*Санкт-Петербургский государственный университет,
Санкт-Петербург, Россия, yury.kolotaev@mail.ru*

Аннотация. Развитие цифрового информационного пространства привело к возникновению угрозы онлайн-дезинформации. Различные акторы стремятся найти способы решения этой проблемы. В данной статье рассмотрен опыт Европейского союза (ЕС), предпринимающего действия по снижению влияния дезинформации на страны-члены. Эти действия основываются на идеях сотрудничества институтов ЕС с гражданским обществом и онлайн-платформами. Цель исследования – оценка вовлеченности различных причастных акторов (стейкхолдеров) в процесс решения проблемы дезинформации через систематизацию имеющихся программ и стратегий, отражающих подход ЕС и его отдельных институтов. Исследование основано на системном изучении эволюции политики ЕС, а также мультистейкхолдерном подходе при рассмотрении процесса борьбы с дезинформацией. В действиях ЕС были выявлены тенденции на закрепление отдельными институтами угрозы исключительно за внешними акторами, повышенный акцент на самоуправляемость платформ, а также отсутствие четких механизмов контроля за реализацией принятых планов. Параллельно негативное влияние дезинформации начинает признаваться в смежных сферах и политиках ЕС (кибербезопасность, образование и др.). Обозначенные в статье трудности и перспективы ЕС в борьбе с дезинформацией позволяют выделить важный для других акторов опыт, а также установить стратегическое видение ЕС по решению информационных вызовов.

Ключевые слова: Европейский союз, дезинформация, фейковые новости, онлайн-платформы, социальные сети, мультистейкхолдеризм

Для цитирования: Колотаев Ю.Ю. Развитие политики Европейского союза по противодействию дезинформации сквозь призму мультистейкхолдерного подхода // Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения». 2023. № 2. С. 42–59. DOI: 10.28995/2073-6339-2023-2-42-59

Evolution of the EU's policy of tackling disinformation. A multistakeholder approach

Yury Yu. Kolotaev

*Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia,
yury.kolotaev@mail.ru*

Abstract. The ongoing transformation of the digital space has modified the threat of online disinformation. Various actors search for the ways to mitigate its negative impact. This article examines the counter disinformation actions of the European Union. These actions rely on the cooperation of the EU institutions with civil society and online platforms. The goal of this study is to assess the involvement of various stakeholders in the process of countering disinformation through the analysis of the existing EU programs and strategies. The article studies the evolution of the EU's policy and is based on a multistakeholder analysis of the disinformation-countering process. The study revealed the EU's strong reliance on civil society and platforms, as well as a lack of transparent mechanisms to monitor the implementation of the adopted plans and strategies. The EU externalizes the threat and places excessive emphasis on the self-control of platforms. Yet, the negative impact of disinformation on society becomes recognized in the related EU policies (cybersecurity, education, etc.). This article illustrates important experience and indicates the EU's strategic vision in tackling disinformation.

Keywords: European Union, disinformation, fake news, online platforms, social media, multistakeholderism

For citation: Kolotaev, Yu.Yu. (2023), "Evolution of the EU's policy of tackling disinformation. A multistakeholder approach", *RSUH/RGGU Bulletin. "Political Science. History. International Relations" Series*, no. 2, pp. 42–59, DOI: 10.28995/2073-6339-2023-2-42-59

Введение

На протяжении последнего десятилетия в политике Европейского союза (ЕС) большее внимание со стороны управляющих институтов стали получать проблемы онлайн-дезинформации и фейковых новостей, являющихся следствием актуальных цифровых трансформаций и параллельно происходящих политических конфронтаций на национальном и международном уровнях. Источники подобных угроз находятся как в цифровой структуре информационного пространства, так и в самом обществе. С одной стороны, новые информационные каналы позволяют ретранслиро-

вать любую информацию (включая ложную) в беспрецедентном масштабе [Braun, Dodge 2018; Shu 2020]. Массовость и повторяемость информации становятся важными факторами для принятия общественностью неправдоподобных сведений. С другой стороны, в общественных отношениях происходит подрыв доверия к «традиционным» источникам информации и институтам [Чугров 2017]. Связано это с колоссальным изобилием информационных каналов (с различными идейными установками) и общим снижением доверия в обществе к государству и науке [Braun, Dodge 2018]. Эти условия и стимулируют массовое распространение дезинформации. В цифровом пространстве она становится качественно другой, более точечной, ситуативной и алгоритмически оптимизированной под разные аудитории.

В силу создания угрозы стабильности политического процесса ЕС нацелен на устранение информационных угроз внутри сообщества. При этом особое значение на современном этапе «цифрового» нормотворчества имеют не только институты ЕС, но и платформы, а также гражданское общество стран ЕС, образующие вместе круг стейкхолдеров (т. е. различных вовлеченных акторов и заинтересованных сторон, представляющих интересы широкого спектра общественных групп: от СМИ и научных кругов до цифровых корпораций и управленческих структур). Они включены в процесс борьбы с дезинформацией, что отражено в основных действующих стратегических документах ЕС в цифровой сфере¹.

Целью данной статьи является оценка деятельности стейкхолдеров в процессе борьбы с дезинформацией при помощи систематизации имеющихся на момент начала 2022 г. программ и стратегий, разработанных ЕС. В рамках исследования проводится сознательное ограничение исследуемого периода началом 2022 г., так как основной акцент сделан на приспособлении ЕС к последствиям распространения дезинформации в период пандемии COVID-19, также характеризующейся как инфодемия (комбинация слов «информация» и «эпидемия», означающая быстрое и социально значимое распространение как точной, так и неточной информации о чем-либо, например о болезни) и сформированным

¹ European Commission. 2020. Communication Shaping Europe's Digital Future COM/2020/67 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52020DC0067> (дата обращения 3 сентября 2022); European Commission. 2021. Communication 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade COM/2021/118 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118> (дата обращения 3 сентября 2022).

под ее воздействием механизмам. Последующие события (с начала 2022 г.) требуют самостоятельного изучения.

Ключевой задачей статьи выступает выявление характерных черт и проблем политики ЕС по противодействию дезинформации. Особый акцент делается на взаимодействии множественных стейкхолдеров, в силу чего методологической основой исследования выступает мультистейкхолдерный подход (от англ. *multistakeholderism*) [Antonova 2011; Raymond, DeNardis 2015] к изучению европейской политики.

Мультистейкхолдеризм отражает новую, развивающуюся форму комплексного управления для разных институтов, в которой предполагается участие множества возможных категорий заинтересованных сторон частного и публичного характера. Их конфигурация зависит от решения конкретных вопросов, в силу чего мультистейкхолдеризм носит общий характер и может применяться к различным формам управления. В контексте борьбы с дезинформацией такими стейкхолдерами выступают государства, международные организации, онлайн-платформы, журналисты, ученые, пользователи и фактчекеры – специалисты по проверке достоверности сведений. Мультистейкхолдерная модель позволяет установить координацию усилий этих акторов с учетом их интересов.

Ключевыми элементами мультистейкхолдеризма выступают: общность проблемы (метапроблемы), коллективные знания и опыт, взаимозависимые сетевые структуры, а также совместное управление [Antonova 2011]. Они позволяют установить основные свойства рассматриваемой сетевой проблемы через призму сторон, прямо или косвенно вовлеченных в противодействие дезинформации, а также распределению их потенциала и влияния. В рамках статьи все стейкхолдеры поделены на три группы: властные структуры (государства и органы ЕС), бизнес (онлайн-платформы) и гражданское общество (пользователи, исследователи, образовательные организации и т. д.). Применение мультистейкхолдерного подхода при анализе дезинформации позволяет привнести новизну в имеющиеся исследования проблем дезинформации в ЕС [Nenadić 2019; Romanova, Sokolov, Kolotaev 2020; Pitruzzella, Pollicino 2020] и сделать акцент на принципах построения управленческого процесса.

Особое внимание уделяется системным характеристикам и ограничениям, проявляющимся в попытках ЕС выстроить взаимодействие со стейкхолдерами. Опыт ЕС в этой области на данный момент представляет собой единственный пример многоуровневого взаимодействия (государств, наднациональных институтов и платформ) в рамках преимущественно добровольных практик для

решения проблемы цифровой дезинформации. Основой анализа и эмпирическим материалом исследования выступают коммюнике, программы и кодексы практик, принятые институтами ЕС в процессе разработки политики противодействия дезинформации.

Истоки политики ЕС по противодействию дезинформации

Начальный этап развития в ЕС политики противодействия дезинформации отражен в публикациях, связанных с концепцией стрессоустойчивости ЕС [Romanova, Sokolov, Kolotaev 2020], и в работах, посвященных общеевропейскому опыту борьбы с фейковыми новостями [Nenadić 2019; Durach, Bârgăoanu, Nastasiu 2020]. В них выделяется взаимодействие разных институтов ЕС в этом процессе и рассматривается сформировавшаяся «архитектура» борьбы с дезинформацией, включающая в себя элементы адаптивности и патернализма. С точки зрения системных свойств и задействованных стейкхолдеров, адаптивность подразумевает использование внутренних ресурсов системы для приспособления к угрозе через эволюцию, а патернализм делает акцент на ограждающих мерах с опорой не на гражданское общество, а на государственные институты. Обе эти характеристики особенно важны при оценке воплощаемых мер.

Для раннего этапа развития нового направления деятельности ЕС характерно последовательное изменение в терминологическом аппарате. В период с 2015 по 2018 г. происходит движение от изначального понятия «*гибридных угроз*» (комбинация традиционных и неклассических методов информационного воздействия)² к популяризировавшемуся в 2016 г. понятию «*фейковые новости*» и далее к более привычной со времен холодной войны «*дезинформации*». При этом появление аспектов мультистейкхолдеризма в политике ЕС практически не свойственно периоду применения термина «*гибридные угрозы*». Вовлечение бизнеса и гражданских институтов в борьбу с дезинформацией происходит по мере прояснения терминологических границ.

Интерес ЕС к новой угрозе стал проявляться в связи с усложняющейся международной информационной повесткой (прежде

²European Commission. 2016. Joint communication Joint Framework on countering hybrid threats a European Union response JOIN/2016/018final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018> (дата обращения 3 сентября 2022).

всего обострением отношений с Россией)³ и глобальным ростом ложного и вредоносного контента в Интернете [D'Ancona 2017]. Одним из первых документов ЕС в этой области становится общая программа по противодействию гибридным угрозам⁴. В ней указывается, что ключевой формой гибридных угроз являются дезинформационные кампании с использованием социальных сетей. В этом контексте онлайн-платформы рассматриваются преимущественно как инструменты влияния.

Однако появление новых руководящих документов меняет восприятие платформ, делая их не только площадкой влияния, но и стейкхолдером, несущим часть ответственности. Уже в 2017 г. ЕК издает дорожную карту по фейкам и дезинформации⁵, артикулирующую политическую сторону обозначенных проблем и стремящуюся вовлечь стейкхолдеров (медиа, платформы и исследователей) в разработку новых инициатив. В 2018 г. ЕК создает группу экспертов высокого уровня по фейковым новостям и онлайн-дезинформации, включающую представителей гражданского общества и бизнеса. Результатом работы группы становится доклад, в котором «дезинформация» выступает центральным термином⁶. *Дезинформация*, как определено в документе, «включает все формы ложной, неточной или вводящей в заблуждение информации, разработанной, представленной и продвигаемой с целью умышленного причинения вреда или получения прибыли»⁷. Это определение закрепится в первых стратегических документах ЕС, посвященных дезинформации, и будет в дальнейшем доработано, вытеснив тем самым другие понятия.

В этот период в контексте начала формирования политики ЕС по борьбе с дезинформацией особую роль играет Балтийский

³European Council conclusions, 19–20 March 2015. Official website of the Council of the EU and the European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/20/conclusions-european-council/> (дата обращения 11 июля 2021).

⁴European Commission. 2016...

⁵European Commission. 2017. CNECT PLAN/2017/1783 Communication on fake news and online misinformation Ares(2017)5489364. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM%3AAres%282017%295489364 (дата обращения 3 сентября 2022).

⁶European Commission. 2018. A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the independent High Level group on fake news and online disinformation. Luxembourg: Publications Office of the European Union. URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2759/739290> (дата обращения 3 сентября 2022).

⁷Ibid.

регион. Причина связана с близостью этой части ЕС к России, которой с момента ухудшения двусторонних отношений ЕС систематически приписывает информационное вмешательство во внутренние дела стран-членов (прежде всего восточноевропейских). На приграничные зоны была направлена одна из первых инициатив против гибридного вмешательства – созданная в 2015 г. Восточная оперативная рабочая группа по стратегическим коммуникациям (StratCom)⁸, отражающая патерналистское начало европейской стратегии в регионе. Контекст информационного противостояния ЕС и России в дальнейшем лишь закрепился в рамках политики ЕС в сфере дезинформации.

Таким образом, на начальном этапе формирования политики по борьбе с дезинформацией можно выделить три ключевые характеристики: 1) закрепление в европейском дискурсе «дезинформации» в качестве основного понятия политики ЕС; 2) формирование в Балтийском регионе очага информационных противоречий; 3) слабая степень включения различных стейкхолдеров в управленческий процесс, за исключением функций. Благодаря этим предпосылкам и растущему глобальному интересу к фейкам в сети в ЕС началось развитие собственного инструментария по противодействию дезинформации, создавшего новые форматы взаимодействия со стейкхолдерами.

Основные принципы борьбы ЕС с дезинформацией

Начатые в 2015–2016 гг. инициативы различных институтов ЕС послужили основой для последующего развития полноценной программы по противодействию дезинформации, которая получила свое юридическое воплощение в 2018 г. в рамках трех ключевых документов, принятых в преддверии выборов в Европейский парламент 2019 г.:

- Кодекс практик по противодействию дезинформации (далее – Кодекс)⁹;

⁸Questions and answers about the East StratCom task force. EEAS homepage. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en (дата обращения 20 августа 2022).

⁹Code of practice on disinformation. Official website of the European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/code-practice-disinformation> (дата обращения 15 июля 2022).

- План по противодействию дезинформации (далее – План)¹⁰;
- коммюнике «Борьба с дезинформацией в Интернете: европейский подход» (далее – Коммюнике)¹¹.

Все перечисленные документы делают особый акцент на взаимодействии с гражданами и открытости. Вместе они составляют трехступенчатый конструкт из принципов, мер и совместных действий с различными акторами, ключевыми из которых выступают онлайн-платформы. В рамках Коммюнике фиксируется идея о соответствии действий по борьбе с дезинформацией «демократичности» и определяются *прозрачность, разнообразие, достоверность и инклюзивность* в качестве базовых принципов. Коммюнике послужило основой для принятого в конце 2018 г. Плана, в котором обозначенные принципы были преобразованы в ключевые столпы деятельности ЕС, в частности «мобилизация частного сектора» и «повышение социальной стрессоустойчивости». Идея «демократичности» борьбы с дезинформацией заставила ЕС обратиться на нормативном уровне к бизнесу и гражданскому обществу, чтобы обеспечить репрезентативность разрабатываемого инструментария.

При этом расширение инструментария не заставило ЕС отказаться от уже существующих патерналистских механизмов, а лишь дополнило их адаптивными. Были определены такие меры, как *усиление оперативных групп по стратегическим коммуникациям* (первой подобной группой выступает Восточная StratCom), создание *системы быстрого оповещения* о происходящих дезинформационных кампаниях и реализация *Кодекса*. Дополнительно выделялось поощрение, в том числе и финансовое, взаимодействия гражданского общества, СМИ и фактчекеров. Следовательно, центральные инициативы ЕС были направлены сразу на нескольких стейкхолдеров, связанных с борьбой против дезинформации.

Особое значение из всех предложенных мер в Плане имеет Кодекс. Он был подписан платформами и социальными сетями за несколько месяцев до Плана и стал его составной частью. Кодекс является одним из первых в своем роде случаев, при котором цифровая отрасль на добровольной основе согласовала набор стандартов саморегуляции для борьбы с дезинформацией, включая по-

¹⁰ European Commission. 2018. Joint communication *Action Plan Against Disinformation* Join/2018/36 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52018JC0036> (дата обращения 15 июля 2022).

¹¹ European Commission. 2018. Communication *Tackling Online Disinformation: A European Approach* COM/2018/236 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0236> (дата обращения 15 июля 2022).

вышение прозрачности политической рекламы, борьбу с фейковыми аккаунтами, включение пользователей в процесс модерации и др. В результате в рамках Кодекса удалось наметить некоторые практические элементы адаптивного мультистейкхолдеризма.

Указанные в Кодексе, а также в Плане меры образовали комплексную политику, особая роль в которой отводится добровольному взаимодействию, просвещению и «демократичности», что подчеркивает нормативную обусловленность действий. Подобная политика носит долгосрочный характер, а также указывает на передачу части функций бизнесу и гражданскому обществу. Вместе с тем первые несколько лет действия Плана продемонстрировали целый перечень уязвимостей и ошибок, многие из которых были отмечены в докладе Европейской счетной палаты¹². Наиболее существенными проблемами стали: отсутствие четкой координации различных органов ЕС и правил мониторинга, потенциальное нарушение принципов нейтральности, отсутствие единой стратегии медиаграмотности, а также неиспользование всех ресурсов, предусмотренных Планом. При этом большая часть критики также может быть адресована и Кодексу, сместившего внимание в контексте управленческих полномочий на платформы и не имеющего четких процедур отчетности или наложения санкций за неисполнение взятых на себя обязательств.

Важно отметить, что последовавшие в 2020–2021 гг. прения и обсуждения политики ЕС в рамках крупных европейских конференций, посвященных новым законодательным инициативам в этой области, свидетельствуют о сохранении обозначенных ограничений¹³. Это сказалось и на формировании закона о цифровых услугах¹⁴, ставшего последней и новейшей инициативой в сфере борьбы с дезинформацией.

¹² European Court of Auditors. 2021. *Special Report 09/2021: Disinformation affecting the EU: tackled but not tamed*. – Official website of the European Court of Auditors. URL: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58682> (дата обращения 20 августа 2022).

¹³ Speech of Vice-President V. Jourová at the EU DisinfoLab Annual Conference. European Commission website, 27.10.2021. URL: https://web.archive.org/web/20220307170206/https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/jourova/announcements/speech-vice-president-jourova-eu-disinfoLab-annual-conference_en (дата обращения 24 марта 2023).

¹⁴ European Commission. 2020. 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. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN> (дата обращения 20 августа 2022).

Несмотря на названные противоречия, к 2020 г. в соответствии с Планом был определен основной круг институтов ЕС, занимающихся борьбой с дезинформацией. Ключевыми сторонами в процессе борьбы с дезинформацией выступили сразу несколько Генеральных директоров ЕК (DG CNECT, DG COMM, DG JUST), а также оперативные группы по стратегическим коммуникациям (StratCom), формируемые в нескольких новых регионах. При этом структура постепенно дополняется новыми органами. В 2020 г. были образованы *Европейский центр мониторинга цифровых медиа (EDMO)* и *Специальный комитет по иностранному вмешательству* во все демократические процессы в ЕС, включая дезинформацию (INGE), основанный в рамках Европейского парламента. С точки зрения мультистейкхолдеризма, можно отметить плюрализм акторов не только в вертикальном отношении (регулятор – бизнес – гражданское общество), но и горизонтальном, выраженном в увеличении числа европейских институтов и структурных подразделений, имеющих полномочия в борьбе с дезинформацией.

В рамках сформированной политики ЕС, помимо многосторонности, значимой чертой в борьбе с дезинформацией стала и экстернализация угрозы (т. е. ее закрепление исключительно за внешними акторами). Несмотря на то что формально в перечисленных выше документах фиксируется универсальный характер дезинформации, выраженный в ее способности быть угрозой и внешнего, и внутреннего характера, фактические действия и дискурс политиков смещают акцент на иностранное влияние. В Плане и Коммюнике Россия систематически указывается как один из ключевых источников влияния, что отсылает к изначальным предпосылкам образования стратегии ЕС по борьбе с дезинформацией. Основным примером противодействия «российской угрозе» остается деятельность StratCom, находящаяся под патронажем со стороны Европейской службы внешних связей.

Подобные действия в меньшей степени отражают идеи мультистейкхолдеризма и адаптивности. Они также свидетельствуют о том, что, несмотря на единство целей и стратегии ЕС, различные институты и стейкхолдеры могут реализовывать практики, соответствующие противоположным управленческим логикам. Отчасти эти опасения были выражены и в докладе Европейской счетной палаты, ссылавшейся на несогласованность отдельных мер, хотя приоритеты, обозначенные в Плане, сами устанавливают сосуществование оградительных и адаптивных мер в европейской практике.

При этом следует отметить, что в политике ЕС на момент 2020 г. наблюдалась диспропорция между фактической и фор-

мальной стороной предпринимаемых действий. Активные меры самих институтов ЕС были сосредоточены либо на консолидации и поддержке позиции стейкхолдеров, либо на создании экстерналистского нарратива через StratCom. Другие направления противодействия дезинформации во многом оставались за рамками публичного освещения или носили формальный, нереализованный характер (к примеру, система быстрого реагирования). Все фактические практики, такие как организация модерации соцсетей, разоблачение фейков, организация семинаров и исследований по медиаграмотности, оставались в руках частных стейкхолдеров (платформ, фактчекеров, исследователей). В этой плоскости ЕС оказывал покровительство и в отдельных случаях финансовую поддержку, но его реальное влияние было сосредоточено в выработке стратегического видения.

Таким образом, ЕС сформировал на момент начала 2020-х гг. комплексное представление как об угрозе дезинформации, так и о методах противодействия ей путем вовлечения различных стейкхолдеров. Вместе с тем в самой политике ЕС наблюдаются нерешенные управленческие проблемы, а также противоречивые акценты на экстернализации угрозы (выраженной в стигматизации внешних акторов) при подчеркнутом демократизме процесса борьбы с дезинформацией.

Новые очертания политики ЕС по борьбе с дезинформацией

Рассмотренные проблемы приобрели новые контуры с началом 2020 г. Пандемия COVID-19 продемонстрировала, что дезинформация может носить «неполитический» характер, приводя тем не менее к серьезным социальным последствиям [Das, Ahmed 2021]. Дезинформация, связанная со сферой здравоохранения, в полной мере проиллюстрировала как скорость распространения недостоверного контента, так и то, что он может распространяться пользователями ненамеренно.

В связи с этим к июню 2020 г. Европейская комиссия выпустила документ под названием «Совместные коммюнике по противодействию дезинформации о COVID-19»¹⁵, подчеркнувший необходи-

¹⁵ European Commission. 2020. Joint communication *Tackling COVID-19 Disinformation – Getting the Facts Right* Join/2020/8 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008> (дата обращения 10 сентября 2022).

мость бороться не только с вирусом, но и с дезинформацией. Однако этот документ не внес кардинальных изменений в политику ЕС, за исключением институционализации гражданского общества в рамках мультистейкхолдерного видения. Он дополнил существовавший План предложениями по кооперации с третьими странами, а также завершил процесс создания EDMO для координации действий исследователей и фактчекеров. В документе повторно обозначена опасность внешних источников дезинформации. Но если ранее в таких документах упоминалась только Россия, то начиная с 2020 г. в них фигурирует и Китай, что было вызвано системным переосмыслением ЕС роли Китая при формировании ответа на вызовы, связанные с пандемией [Sakwa 2021, с. 13–14].

Следует отметить, что рост дезинформации во время пандемии стал значительным вызовом для ЕС, частично провалившего публичную коммуникацию на этапе распространения COVID-19. Разработанные ранее механизмы не смогли в полной мере сдержать общество от вызовов инфодемии, в силу чего социальную адаптацию к новым условиям стремились обеспечить частные стейкхолдеры, прежде всего фактчекеры¹⁶. Их деятельность концентрировалась на разоблачении мифов о коронавирусной инфекции и информационной повестки вокруг нее, при этом реагирование фактчекеров опережало действия ЕС. Поэтому ЕС в Совместном коммюнике¹⁷ и подчеркнул важность развития и институционализации гражданских инициатив.

Помимо пандемии на политику ЕС повлияла и принятая в начале 2020 г. новая цифровая стратегия ЕС¹⁸. Основной акцент был сделан на вопросах цифровой трансформации и создании общества, в котором европейские ценности, этические правила и другие нормы должны применяться в цифровом пространстве в той же степени, что и в реальной жизни. Базируясь на этих установках, к концу 2020 г. ЕС выпустил два новых плана:

¹⁶ Infodemic COVID-19 In Europe: A Visual Analysis Of Disinformation / A Fact-Checking Report by AFP, CORRECTIV, Pagella Politica/Facta, Maldita.es and Full Fact. URL: <https://covidinfodemic europe.com> (дата обращения 12 марта 2023).

¹⁷ European Commission. 2020. Joint communication *Tackling COVID-19 Disinformation – Getting the Facts Right* Join/2020/8 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0008> (дата обращения 10 сентября 2022).

¹⁸ European Commission. 2020. Communication *Shaping Europe's Digital Future* COM/2020/67 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52020DC0067> (дата обращения 3 сентября 2022).

- Медиа и аудиовизуальный план действий¹⁹;
- План действий европейской демократии²⁰.

Первый из двух документов косвенно затрагивает проблему дезинформации, делая особую ставку на развитие медиаграмотности, приводя к включению стейкхолдеров, связанных с образованием, в систему противодействия дезинформации. В то же время второй документ делает противодействие дезинформации приоритетом в области обеспечения защиты демократических институтов.

Анализ плана действий европейской демократии показывает два важных для ЕС приоритета в борьбе с дезинформацией. В контексте противодействия внешней дезинформации обозначается стремление к синергии для совместного дипломатического ответа ЕС на злонамеренные кибердействия. В качестве второго приоритета предлагается усовершенствование существующего Кодекса практик по противодействию дезинформации. Основной упор повторно делается на кооперацию с платформами и гражданским обществом. При этом в рамках плана предусматривается и возможность введения санкций, что повторно указывает на комбинацию адаптивной и патерналистской логики в действиях ЕС.

Укрепление Кодекса практик также указало на обновление управленческой логики. Начиная с 2020 г. речь идет о включении Кодекса, как и всего комплекса мер по борьбе с дезинформацией, в содержание нового закона о цифровых услугах²¹. Этот закон, согласованный уже к середине 2022 г. (но еще не вступивший в силу), указал на смену логики саморегуляции на практику совместного регулирования (co-regulation). Практическим следствием такого решения становится юридическая обязательность предпринимаемых мер, заменяющая гибкие практики по модерации и степени ответственности платформ.

¹⁹ European Commission. 2020. Communication *Europe's Media in the Digital Decade: An Action Plan to Support Recovery and Transformation* COM/2020/784 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0784><https://covidinfodemic.europa.com> (дата обращения 11 сентября 2022).

²⁰ European Commission. 2020. Communication *On the European Democracy Action Plan* COM/2020/790 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0790><https://covidinfodemic.europa.com> (дата обращения 11 сентября 2022).

²¹ European Commission. 2020. 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. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN> (дата обращения 20 августа 2022).

Смена практик сигнализировала более активное вмешательство институтов ЕС в противодействие дезинформации, выходящее за рамки отведенной ранее роли консолидации частных инициатив. При этом подобная смена не означает отказа от мультистейкхолдерного регулирования, а скорее указывает на реконфигурацию влияния в контексте взаимоотношений онлайн-платформ и самого ЕС. Важно учитывать и сменившийся политический контекст принятия нового закона (острая конфронтация с Россией на фоне обострения кризиса на Украине). Он спровоцировал повторный рост патернализма, выраженный в реализации блокировки отдельных СМИ, а также форсировании самой законодательной инициативы. В сложившейся ситуации, помимо инициатив EDMO и других фактчекеров, именно Кодекс остается основным проявлением мультистейкхолдеризма в политике ЕС, при этом реализация закона ставит вопрос о дальнейших принципах работы Кодекса.

На сегодняшний день достигнутый прогресс в политике ЕС в области дезинформации ведет к проникновению этого направления деятельности в смежные сферы политики ЕС. Так «дезинформация» стала составной частью Стратегии кибербезопасности ЕС²², Плана действий в области цифрового образования²³, а также Стратегии Союза Безопасности ЕС²⁴. Все три документа выходят за рамки обозначенной политики ЕС, но подчеркивают включение дезинформации в общую повестку. При сохранении подобной тенденции борьба с дезинформацией будет сразу являться составной частью политики Союза безопасности ЕС, сферы кибербезопасности, сферы цифрового образования, и самое главное – стратегии по формированию цифрового будущего ЕС, включающей защиту демократии ЕС.

Однако несмотря на новые тенденции, политика ЕС сохраняет в себе серьезные противоречия. Помимо рекомендательного или

²² European Commission. 2020. Joint communication *The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade* Join/2020/18 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=JOIN:2020:18:FIN> <https://covidinfodemicurope.com> (дата обращения 12 сентября 2022).

²³ European Commission. 2020. Communication *Digital Education Action Plan 2021-2027 Resetting Education and Training for the Digital Age* COM/2020/624 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0624> <https://covidinfodemicurope.com> (дата обращения 11 сентября 2022).

²⁴ European Commission. 2020. Communication *On the EU Security Union Strategy* COM/2020/605 Final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0605> (дата обращения 11 сентября 2022).

целеполагающего характера основных мер, они по-прежнему в меньшей степени затрагивают проблемы, связанные с созданием и воспроизведением дезинформации изнутри сообщества. Акцент на внешних акторах воплощает противодействие на ограниченном спектре. Это ведет к сохранению экстерналистской парадигмы и искаженному восприятию проблемы со стороны ЕС, последствия которого частично были продемонстрированы на примере коронавирусной инфодемии.

Важно также отметить и другие проблемы. Сохраняется озабоченность несовершенством проводимой политики, в особенности в вопросах языкового распределения предпринимаемых мер (иначе говоря, их англоцентричность)²⁵. Кроме того, сложившаяся уже на момент перед принятием нового закона о цифровых услугах модель самоуправления с акцентом на работе платформ указала на угрозы, выраженные в избыточном влиянии соцсетей. Увеличение ответственности платформ перемещает основные рычаги модерации в их руки. При этом созданные платформами алгоритмы (выдачи контента и модерации) зачастую способны усиливать влияние дезинформации. По этой причине избыточная саморегуляция и доминирующее положение одного стейкхолдера влечет потенциальное увеличение количества противоречий.

Таким образом, достигнутый прогресс в политике ЕС в области дезинформации сохраняет множество неоднозначных моментов. Политике ЕС присущи приверженность изначальным установкам, ориентированность на внешние проявления дезинформации, размытость ответственности, опора на платформы, а также сильная нормативная обусловленность. Однако логика мультистейкхолдеризма, принятая ЕС, требует соблюдения баланса ответственности между обществом, бизнесом и институтами ЕС.

Заключение

Анализ существующих практик и планов ЕС показал, что борьба с дезинформацией имеет тенденцию к постоянной эволюции, что проявляется в расширении сфер, на которые распространяются меры и в которых артикулируется новая угроза. Стратегическое видение, которому следуют институты ЕС, основано на принци-

²⁵ European Economic and Social Committee. 2021. Opinion on *Communication ... on Strengthening the Code of Practice on Disinformation* COM/2021/262 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021AE3677> (дата обращения 11 сентября 2022).

пах, принятых в Плане по противодействию дезинформации ЕК и Кодексе практик. В ближайшее время это видение будет трансформировано и дополнено посредством нового закона о цифровых услугах, а также расширено включением борьбы с дезинформацией в План действий европейской демократии, подчеркивающий нормативную составляющую борьбы с дезинформацией.

Противодействие дезинформации, которое осуществляет ЕС, основывается на использовании гибких инструментов, связанных с мультистейкхолдерным подходом к процессу принятия решений и управления. Проявляется он через кооперацию институтов ЕС с онлайн-платформами и гражданским обществом. Большая часть имеющихся мер рассчитана на долгосрочную перспективу. Вместе с тем существует множество противоречий, мешающих такому подходу быть в полной мере эффективным. Решение этих противоречий заложено с точки зрения ЕС в принятии нового общеевропейского закона о цифровых услугах, заменяющего практики саморегуляции принципами совместного регулирования. Вместе с тем реализация подобных инициатив в перспективе может столкнуться с противодействием со стороны цифровых платформ, открытых к адаптивному регулированию в большей степени, чем к патерналистским практикам. Это обстоятельство заставляет ЕС следовать по пути сотрудничества с глобальными игроками, которое, однако, может быть видоизменено под воздействием новых регулятивных ограничений в рамках дальнейшего развития политики ЕС.

Литература

- Чугров 2017 – *Чугров С.В.* Post-truth: трансформация политической реальности или саморазрушение либеральной демократии? // Полис. Политические исследования. 2017. Т. 2. С. 42–59. DOI: 10.17976/jpps/2017.02.04.
- Antonova 2011 – *Antonova S.* “Capacity-building” in global Internet governance: The long-term outcomes of “multistakeholderism” // Regulation & Governance. 2011. Vol. 5. No. 4. P. 425–445. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2011.01117.x.
- Braun, Dodge 2018 – *Braun K., Dodge J.* Critical policy studies and the politics of post-truth politics // Critical Policy Studies. Vol. 12. No. 1. P. 1–2. DOI: 10.1080/19460171.2018.1444498.
- D’Ancona 2017 – *D’Ancona M.* Post truth. L.: Ebury Press, 2017. 176 p.
- Das, Ahmed 2021 – *Das R., Ahmed W.* Rethinking fake news. Disinformation and ideology during the time of COVID-19 Global Pandemic // IIM Kozhikode Society & Management Review. 2021. Vol. 11. No. 1. P. 146–159. DOI: 10.1177/22779752211027382.

- Durach, Bârgăoanu, Nastasiu 2020 – *Durach F., Bârgăoanu A., Nastasiu C.* Tackling disinformation. EU regulation of the digital space // *Romanian Journal of European Affairs*. 2020. Vol. 20. P. 5–20.
- Nenadić 2019 – *Nenadić I.* Unpacking the “European approach” to tackling challenges of disinformation and political manipulation // *Internet Policy Review*. 2019. Vol. 8. No. 4, DOI: 10.14763/2019.4.1436.
- Pitruzzella, Pollicino 2020 – *Pitruzzella G., Pollicino O.* Disinformation and hate speech. Milano: Bocconi University Press, 2020. 174 p.
- Raymond, DeNardis 2015 – *Raymond M., DeNardis L.* Multistakeholderism. Anatomy of an inchoate global institution // *International Theory*. 2015. Vol. 7. No. 3. P. 572–616. DOI: 10.1017/S1752971915000081.
- Romanova, Sokolov, Kolotaev 2020 – *Romanova T., Sokolov N., Kolotaev Yu.* Disinformation (fake news, propaganda) as a threat to resilience. Approaches used in the EU and its member state Lithuania // *Baltic region*. 2020. Vol. 12. No. 1. P. 53–67. DOI: 10.5922/2079-8555-2020-1-4.
- Sakwa 2021 – *Sakwa R.* The pandemic, Russia and the West // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия: Международные отношения*. 2021. Т. 14. № 1. С. 3–19. DOI: 10.21638/spbu06.2021.101.
- Shu 2020 – *Shu K., Bhattacharjee A., Alatawi F. etc.* Combating disinformation in a social media age / K. Shu, A. Bhattacharjee, F. Alatawi, T. Nazer, K. Ding, M. Karami, H. Liu // *WIRES Data Mining and Knowledge Discovery*. 2020. Vol. 10. No. 6. DOI: 10.1002/widm.1385.

References

- Antonova, S. (2011), “ ‘Capacity-building’ in global Internet governance. The long-term outcomes of ‘multistakeholderism’ ”, *Regulation & Governance*, vol. 5, no. 4, pp. 425–445. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2011.01117.x.
- Braun, K. and Dodge, J. (2018), “Critical policy studies and the politics of post-truth politics”, *Critical Policy Studies*, vol. 12, no. 1, pp. 1–2. DOI: 10.1080/19460171.2018.1444498.
- Chugrov, S.V. (2017), “Post-truth. Transformation of political reality or self-destruction of liberal democracy?”, *Polis. Politicheskie issledovaniya*, vol. 2, pp. 42–59, DOI: 10.17976/jpps/2017.02.04.
- D’Ancona, M. (2017), *Post truth*, Ebury Press, London, UK.
- Das, R. and Ahmed, W. (2021), “Rethinking fake news. Disinformation and ideology during the time of COVID-19 Global Pandemic”, *IIM Kozhikode Society & Management Review*, vol. 11, no. 1, pp. 146–159. DOI: 10.1177/22779752211027382.
- Durach, F., Bârgăoanu, A. and Nastasiu, C. (2020), “Tackling disinformation. EU regulation of the digital space”, *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 20, pp. 5–20.

- Nenadić, I. (2019), “Unpacking the ‘European approach’ to tackling challenges of disinformation and political manipulation”, *Internet Policy Review*, vol. 8, no. 4, DOI: 10.14763/2019.4.1436.
- Pitruzzella, G. and Pollicino, O. (2020), *Disinformation and hate speech*, Bocconi University Press, Milano, Italy.
- Raymond, M. and DeNardis, L. (2015), “Multistakeholderism. Anatomy of an inchoate global institution”, *International Theory*, vol. 7, no. 3, pp. 572–616, DOI: 10.1017/S1752971915000081.
- Romanova, T., Sokolov, N. and Kolotaev, Yu. (2020), “Disinformation (fake news, propaganda) as a threat to resilience. Approaches used in the EU and its member state Lithuania”, *Baltic region*, vol. 12, no. 1, pp. 53–67, DOI: 10.5922/2079-8555-2020-1-4.
- Sakwa, R. (2021), “The pandemic, Russia and the West”, *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*, vol. 14, no. 1, pp. 3–19, DOI: 10.21638/spbu06.2021.101.
- Sharikov, P. and Stepanova, N. (2019). US, Europe and Russia Approaches to the Problem of the Information Policy, *Sovremennaya Evropa*, vol. 88, no. 2, pp. 73–83. DOI: 10.15211/soveurope220197383.
- Shu, K., Bhattacharjee, A., Alatawi, F., Nazer, T., Ding, K., Karami, M. and Liu, H. (2020), “Combating disinformation in a social media age”, *WIREs Data Mining and Knowledge Discovery*, vol. 10, no. 6, DOI: 10.1002/widm.1385.

Информация об авторе

Юрий Ю. Колотаев, аспирант, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия; 191060, Россия, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 1/3; yury.kolotaev@mail.ru

Information about the author

Yury Yu. Kolotaev, postgraduate student, Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia; bld. 1/3, Smolny St., Saint Petersburg, Russia, 191060; yury.kolotaev@mail.ru