



Лабораторія
Цифрової
Безпеки

Дезінформація під санкціями:

як європейські регулятори
протидіють неправдивій інформації?

Максим Дворовий
Аліна Правдиченко

Зміст

Регулювання дезінформації: новий фокус	3
Міжнародне право і дезінформація	4
ЄСПЛ та протидія проявам дезінформації	6
Дезінформація та регулятори: як можна протидіяти наративам?	11
Санкції у міжнародному праві та їх застосування за поширення дезінформації	16
Що буде далі?	20

Регулювання дезінформації: новий фокус

Дискусії щодо регулювання дезінформації як в Україні, так і у світі, не стихають протягом останніх років, а спалахи її поширення у контексті повномасштабної агресії Росії щодо України у 2022 році, а також інших подій у світі, лише збільшують інтерес держав до того, аби віднайти певну регуляторну модель. Все ще відкритим залишається питання того, кого слід регулювати – поширювачів інформації, онлайн-платформи чи всіх разом.

У своєму [аналітичному звіті “Протидія дезінформації в Інтернеті: куди рухатися Україні?”](#), що був виданий напередодні лютого 2022 року, Лабораторія цифрової безпеки концентрувалася на міжнародних стандартах щодо визначення дезінформації як категорії протиправного контенту та наводила приклади законодавства країн світу, які обирали різноманітні фокуси для протидії інформаційному безладу («information disorder»). В українському контексті, ми зупинилися на аналізі української законодавчої рамки з протидії дезінформації та діяльності українських судів з притягнення до відповідальності щодо розповсюдження неправдивих чуток – переважно у світлі пандемії COVID-19.

У цій аналітиці ми детальніше розглянемо діяльність національних медійних регуляторів як одних з найважливіших акторів у сфері взаємодії з медіа та онлайн-платформами. Ми також звернемо увагу на санкції як на політико-правовий інструмент, який вже використовувався щодо окремих поширювачів пропаганди, але набув значного поширення після 24 лютого 2022 року та став підставою для обмеження діяльності медіа, що поширювали дезінформацію та її форми переважно у країнах Європи. Оскільки ці заходи можуть стати важливими інструментами політики держави задля забезпечення інформаційної безпеки, доцільно розглядати їх як значний елемент в контексті дискусії щодо потреби окремого законодавства у сфері протидії дезінформації в Україні.

Міжнародне право і дезінформація

Будь-яке обмеження діяльності медіа або іншого суб'єкта, пов'язане з поширенням ним певного типу висловлювань, буде розглядатися у світлі трискладового тесту обмеження прав людини. Таке обмеження має бути передбачене законом, мати легітимну мету та бути необхідним у демократичному суспільстві – це вимоги [Європейської конвенції про права людини](#) та [Міжнародного пакту про громадянські та політичні права](#).

Під [дезінформацією](#) слід розуміти неправдиву інформацію, яка поширюється навмисно з метою завдати серйозної соціальної шкоди легітимним суспільним інтересам, таким як демократичні політичні процеси, національна безпека, громадський порядок тощо. Міжнародне право досить обережно ставиться до визнання дезінформації однозначно протиправним контентом, який має підлягати обмеженню зі сторони держав. Зокрема, [Спільна декларація про свободу вираження поглядів і “фейкові новини”, дезінформацію та пропаганду 2017 року](#), а також позиція спеціальних доповідачів після неї, утверджує принцип того, що загальна заборона на поширення неправдивих новин або необ'єктивної інформації є несумісною з міжнародними стандартами свободи вираження поглядів і має бути скасована. Окремо [у своєму звіті у 2022 році](#) Спеціальна доповідка ООН щодо заохочення та захисту права на свободу поглядів і їх вираження Ірен Хан вказала, що *“неправдивість або маніпулювання інформацією самі по собі не є достатньою підставою для обмеження свободи вираження поглядів”*. У часто цитованому на підтримку цієї думки рішенні Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справі [Salov v Ukraine](#) було зазначено, що свобода вираження поглядів не забороняє обговорення чи поширення отриманої інформації, навіть якщо є серйозні підозри, що ця інформація може бути неправдивою. [Африканські регіональні суди](#) стверджували, що *«практика накладення кримінальних санкцій щодо ... поширення неправдивих новин має наслідком охолоджувальний ефект, що може неналежно обмежити право на свободу вираження поглядів журналістів»*.

Доволі часто дезінформація може набувати форм інших типів висловлювань, поширення яких підлягає чіткішим міжнародно-правовим обмеженням. В умовах збройних конфліктів чи ситуацій, що їм передують, дезінформація може належати або призводити до пропаганди війни чи мови ворожнечі - себто адвокації ненависті, що становить підбурювання до дискримінації, ворожнечі чи жорстокості. Ці два типи висловлювань мають бути заборонені державами законом відповідно до вимог [статті 20 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права](#). Відповідно, держави можуть обмежувати дезінформацію спираючись на положення національного права, що впроваджують вимоги Пакту в національне право.

Одна з окреслених заборон є проблематичною: міжнародне право не має значного масиву практики щодо того, як тлумачити пропаганду війни. Наприклад, [у своїй доповіді у 2022 році](#) Спеціальна доповідачка ООН Ірен Хан вирішила утриматися від визначення терміну, підкресливши, що звичайна пропаганда має бути захищена, хоча вона і вказала, що пропаганда носить *“принизливий сенс поширення інформації, яка може бути правдивою чи неправдивою, але є упередженою, оманливою й емоційною”*. При цьому, це чи не перший документ, у якому міжнародні високопосадовці взагалі звернулися до тлумачення пропаганди війни як забороненої категорії контенту; у попередній [її доповіді у 2021 році](#) цей термін згадується лише один раз.

З тлумаченням мови ворожнечі дещо простіше: стандарти у цій сфері є більш розвиненими та усталеними як на рівні м'якого права, так і на рівні судової практики. [Рабатський план дій](#) пропонує набір критеріїв для оцінки тяжкості висловлювання під час ухвалення рішень про те, чи слід кваліфікувати певну заяву як мову ворожнечі. До них належать контекст, що переважав у той час, коли була зроблена та поширена певна заява; статус особи, яка зробила заяву, у суспільстві; намір, оскільки недбалість і нерозсудливість недостатні для того, щоб діяння було визнано правопорушенням; зміст і форма висловлювання; обсяг поширення висловлювання; ймовірність настання негативних наслідків. Подібних позицій

притримується і ЄСПЛ, який тою чи іншою мірою аналізує ці критерії у справах, що розглядає у сфері мови ворожнечі, та елементами яких є поширення неправдивої інформації.

Ба більше, для країн у системі Ради Європи, де діє [Європейська конвенція про транскордонне телебачення](#), та Європейського Союзу з його [Директивою про аудіовізуальні медіапослуги](#), існують механізми обмеження ретрансляції закордонних телеканалів у разі, якщо вони поширюють певні типи протиправного контенту, серед яких і мова ворожнечі. Щоправда, застосування цих механізмів на практиці могло не призводити до жодних ефектів, особливо у випадках звернень до інших держав за нормами Європейської конвенції про транскордонне телебачення. Наприклад, у 2014 році Україна зверталася до французького аудіовізуального регулятора з проханням вплинути на супутникового оператора щодо відімкнення російських каналів. Після невдачі, [Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення закликала до перегляду конвенції](#) разом з іншими державами, що хотіли обмежити поширення російського контенту.

ЄСПЛ та протидія проявам дезінформації

Попри часте використання цитати Європейського суду з прав людини у згаданому вище рішенні у справі *Salov v Ukraine* про те, що свобода слова може захищати неправдиві висловлювання, для твердження про захист дезінформації свободою слова, існує пласт практики, який може твердити про поступовий відхід Страсбурзького суду від цієї тези. Протягом останніх років Суд мав змогу оцінити низку заходів, вжитих державами для зупинення поширення російської дезінформації та проросійських наративів. У 2019-2024 ЄСПЛ ухвалив чотири важливі рішення, які натякають на можливу зміну підходів до тлумачення загроз, які така дезінформація може становити для Європи (щонайменше – у регіоні, що раніше був колонізований Росією).

Дві справи – [*Zarubin and Others v Lithuania*](#) та [*Kirkorov v Lithuania*](#) – стосувалися обмежень на в'їзд до Литви представників російського медійного простору. У першому випадку, представники ВГТРК без акредитації та обманом прорвалися на форум, що проводився російськими опозиціонерами у Вільнюсі у 2016 році. На Форумі медійники намагалися провокувати його учасників, внаслідок чого їх було видворено з країни та заборонено подальший в'їзд на 1 рік на підставі того, що вони належали до президентського пулу журналістів, а їх метою був збір інформації про російську опозицію. У другому з них, Філіпп Кіркоров був на 5 років доданий до переліку іноземців, яким було заборонено в'їзд на територію Литви, через його візити до Криму, а також пряме визнання Кіркоровим того, що він є інструментом м'якої сили Росії у світі. Через це литовські органи визнали його потенційною загрозою національній безпеці Литви через здатність негативно індоктринувати литовське населення.

У обох справах скарги заявників визнали неприйнятними, хоча і з дещо різних причин. У більш ранній справі Зарубіна та інших, що розглядалася у 2019 році, ЄСПЛ зробив акцент на достатності обґрунтування, наданого представниками литовської влади, щодо загрози, яку журналісти ВГТРК становили для національної безпеки Литви. Крім того, суд наголосив, що *«концепція відповідальної журналістики... не обмежується змістом інформації, яка збирається та/або поширюється журналістськими засобами, ... [а] також охоплює законність поведінки журналіста, і той факт, що журналіст порушив закон, є належним, хоча і не вирішальним, фактором при визначенні того, чи він чи вона діяли відповідально»*.

У свіжішій справі Кіркорова, що розглядалася у Страсбурзі у 2024 році вже після денонсації Росією ЄКПЛ, ЄСПЛ також погодився з аргументацією національних органів щодо підстав обмеження в'їзду для співака, визнавши їх належними та достатніми, як і підтвердивши належність судових процедур з цього питання в національних судах. Суд окремо відзначив, що *«різні засоби пропаганди, включаючи телебачення, соціальні мережі, фільми та виконавців популярної музики, таких як заявник, який хотів*

приїхати з Росії, щоб дати концерти, були застосовані Російською Федерацією проти країни Балтії. Пропаганда в першу чергу була спрямована на місцеві російські громади, але її метою було також вплинути на ширшу аудиторію – російськомовних або тих, хто сумував за «славною епохою Радянського Союзу». ... [З]аявник не заперечував, що він був інструментом «м'якої сили» Російської Федерації, і фізична присутність заявника в Литві була необхідною для поширення дезінформації та пропаганди Російської Федерації».

Рішення ЄСПЛ відхилити ці скарги заявників може свідчити про більший простір для держав щодо запровадження обмежень проти осіб, що можуть використовуватися як інструменти пропаганди війни. Посилання на інтереси національної безпеки в таких випадках буде правомірним – втім, для обґрунтування цього державні органи мають зібрати належні докази; вимоги щодо оприлюднення всіх відповідних доказів не висувається.

Третє рішення – [*Gaponenko v Latvia*](#) – стосувалося поширення заявником у Facebook дописів щодо відносин між Росією та Латвією, Росією та Заходом загалом, а також між Латвією та її російськомовною меншиною, у яких згадувалися погрози завдати удару по території латвійських міст та військових баз, а також відродження нацизму в Латвії. За ці дописи його було арештовано за звинуваченнями в наданні іноземній державі допомоги проти національної незалежності, суверенітету, територіальної цілісності, державної влади чи адміністративного порядку.

У 2023 році Суд визнав, що у демократичному суспільстві критика уряду та публікація інформації, яка вважається такою, що загрожує національним інтересам, як правило, не повинна ототожнюватися з особливо тяжкими злочинами (такими як належність до терористичної організації, спроба повалення конституційного ладу чи поширення терористичної пропаганди). Втім, розмежовуючи цю справу з подібними турецькими кейсами, ЄСПЛ зазначив, що взяв до уваги специфічний чутливий соціо-політичний контекст публікацій заявника, оскільки дописи зазначали про

неминучі насильницькі конфлікти між латвійською державою та її російськомовними мешканцями та ядерну війну між державами-членами НАТО та Росією: “У зв’язку з цим Суд не може ігнорувати той факт, що Латвія є сусідньою країною Росії, яка на той час вже завоювала частини Грузії, та отримала військовий і політичний контроль над частинами України”. Тому з огляду на відносно коротку тривалість арешту (4 місяці) та юридичний перегляд його справи, Суд визнав обмеження його свободи слова на підставі опублікованих постів необхідним у демократичному суспільстві.

Це рішення, на нашу думку, є важливим з огляду на відкриття для сусідів країн, що поширюють протиправний контент, можливостей для захисту своїх демократичних режимів від наративів, спрямованих на розхитування демократії. Така згадка відмінності контексту російської агресії від контексту внутрішньополітичної боротьби в Туреччині є релевантною щонайменше для Литви, Латвії, Естонії, Польщі, Молдови, Фінляндії та інших країн, які можуть мати потребу обмежувати російський контент.

Четверте зі згаданих рішень стосується можливостей регулятора забезпечувати плюралізм думок всередині країни. У справі [*NIT S.R.L. v the Republic of Moldova*](#), рішення в якій Велика Палата ЄСПЛ винесла у 2022 році, у телеканалі, що займався ретрансляцією російського TVCі та частково створював власні програми, молдовський аудіовізуальний регулятор відібрав ліцензію на мовлення. Причиною стало постійне порушення мовником обов’язків щодо забезпечення балансу та плюралізму в програмах новин, зафіксованих у тодішньому Аудіовізуальному кодексі Молдови, на користь Партії комуністів Молдови. До позбавлення ліцензії на мовлення призвело послідовне застосування різноманітних м’якших санкцій за однаковий тип порушень 11 разів протягом 2009-2011 років. Окрім цього, телеканал припустився кількох порушень кодексу, за які до нього не застосовувалися санкції. В подальшому молдовський регулятор зміг відстояти своє рішення в судах.

У своєму рішенні ЄСПЛ проаналізував виміри медійного плюралізму – внутрішній та зовнішній. На його думку, у сфері аудіовізуального мовлення держави мають позитивні обов'язки щодо забезпечення доступу громадськості до неупередженої та точної інформації та варіативності думок і коментарів, що відображають, серед іншого, різноманітність політичних поглядів усередині країни. Крім того, журналістам та іншим телевізійниками не мають створювати перешкод щодо поширення такої інформації та коментарів. Держави мають широкі рамки розсуду щодо заходів з забезпечення плюралізму в медіа, але вони мають супроводжуватися належними процедурними гарантіями та справедливим провадженням в регуляторних чи інших органах проти медіа.

Аналізуючи те, чи не переступила Молдова ці рамки, ЄСПЛ розглянув історію прийняття відповідних норм у Аудіовізуальному кодексі та забезпечення належної незалежності регулятора цим законодавством. Суд взяв до уваги те, що молдовський законодавець зважив на рекомендації експертів Ради Європи перед його прийняттям та здійснив усе можливе для того, аби збалансувати конкурентні інтереси. Що ж до безпосереднього провадження проти телеканалу, то воно спиралося на моніторинг регулятора, результати якого були доступними для медіа. Хоча слова, сказані в ефірі випусків новин, зокрема порівняння одного з лідерів владної коаліції з Гітлером, а всієї партії – зі «злочинцями», «бандитами», «шахраями», «групою злочинців», могли розцінюватися як такі, що ображають, шокують чи турбують, і не досягли рівня заборонених висловлювань, вони не давали внеску до плюралізму думок в Молдові. Тому причини позбавлення каналу ліцензії були належними та достатніми.

Стосовно пропорційності застосованого обмеження, ЄСПЛ відзначив, що ця санкція була одинадцятю за ліком, і щоразу аудіовізуальний регулятор поступово посилював суворість застосованих заходів. Канал був загальнонаціональним, що збільшувало його можливість впливати на аудиторію. Суд відхилив аргументи про можливу політичну мотивацію рішення, адже

більшість членів регулятора, що приймали його, були призначені ще в часи, коли Партія комуністів, в чию сторону хитнувся дисбаланс висвітлення новин, була владною у Молдові. Він також визнав належну інституційну незалежність молдовського регулятора та прозорість його контрольних процедур. Саме тому в діях Молдови не було встановлено порушень вимог статті 10 ЄКПЛ, що гарантує свободу вираження поглядів.

Це рішення ЄСПЛ є примітним не лише тому, що пропорційним було визнане позбавлення ліцензії телеканалу за, де-факто, постійне порушення журналістських стандартів. Воно також дозволяє говорити про те, що саме від медійних регуляторів очікується більш активна реакція на випадки, коли телеканали (і медіа загалом) використовуються для зловживання свободою слова з метою негативного впливу на плюралізм думок у суспільстві та монополізацію певних поглядів. Оскільки така монополізація медійного простору є однією з важливих тактик дезінформації, держави мають мати інструментарій для належної протидії.

Дезінформація та регулятори: як можна протидіяти наративам?

До початку повномасштабного вторгнення Росії на територію України, країни Європи, які загалом були чи не єдиними у світі, хто відреагував на медійну складову агресії, здебільшого практикували «м'який підхід», зосередивши зусилля на непрямих механізмах, на кшталт підвищення загального рівня медіаграмотності, збільшення прозорості фінансування медіа тощо.

Приклади більш рішучих дій, як-то штрафів чи обмеження розповсюдження ресурсів були поодинокими. Здебільшого вони стосувались функціонування російських пропагандистських ресурсів і реакції на їх діяльність країн, що були частиною колишнього СРСР, які вбачали у розповсюдженні російської дезінформації пряму загрозу для себе. Разом із тим, далеко не завжди у відповідних рішеннях регуляторів дезінформація

вказувалась як підстава блокування, що, безумовно, пов'язано з особливостями національного законодавства.

Так, ще до 2022 року Аудіовізуальна рада Молдови, [законодавство](#) якої станом на березень 2024 року прямо передбачає боротьбу з дезінформацією, неодноразово накладала санкції на російські телеканали за розповсюдження ними дезінформації навіть посилаючись на недотримання загальних стандартів. Наприклад, у 2014 році, накладаючи штрафи на низку російських телеканалів та тимчасово призупиняючи мовлення телеканалу «Росія 24» за висвітлення російської агресії проти України, [регулятор зазначив](#), що «телеканали розповсюджують та підсилюють непідтверджені чутки, маніпулюють текстом і зображенням, використовують ярлики, щоб дискредитувати та представити в негативному світлі одну зі сторін конфлікту (уряд України), дезінформують і маніпулюють міжнародною громадською думкою, в тому числі у Республіці Молдова про події в Україні». Підставою санкцій, зокрема, зазначались недотримання принципів збалансованості та об'єктивності, зафіксовані в Аудіовізуальному кодексі Молдови як обов'язки мовників.

Мотивуючи рішення про накладання штрафу на канали «Rep Moldova» та «TV 7» за матеріали про висвітлення виборів у країні у 2016 році, [він відзначив](#), що «телеканали відверто кинули виклик нормам та стандартам журналістики, самому способу існування аудіовізуальної організації, порушили положення Кодексу телебачення і радіо та діючі юридичні норми, продовжуючи маніпуляції, видаючи думки за факти, вдаючись до монтажних трюків і підтасовуючи матеріали, масивно та однобоко висловлюючи радикальні та агресивні думки, включаючи дезінформацію, вводячи в оману громадську думку».

Прецеденти обмеження розповсюдження російських каналів є непоодинокими також і у країнах Балтії. В якості юридичної підстави такого блокування неодноразово зазначались пропаганда війни та мова ворожнечі, при цьому у мотивувальній частині рішень також вказувалось і на неправдивий характер розповсюджуваної інформації.

Наприклад, ще у 2014 році [Литовська комісія з радіо та телебачення](#) тимчасово призупиняла трансляцію російськомовного телеканалу «РТР Планета» через розповсюдження упередженої, тенденційної інформації, що виправдовує насильство проти мирного населення, розпалює ворожнечу між росіянами та українцями, а також проти США та їх союзників, виправдовує військову інтервенцію щодо суверенної держави та анексію частини її території. У 2015 році [Єврокомісія підтвердила його правомірність](#). У подальшому рішення про тимчасове призупинення трансляції російських каналів були непоодинокими: «РТР Планета» була заборонена до ретрансляції у Литві на три місяці [у 2016 році](#) за заклики до знищення низки держав Європи – України, Туреччини, Румунії, балтійських держав, а [у 2017 році](#) на 12 місяців за заклики до завоювання України, Франції, балтійських країн, та розпалювання насильства щодо британських та американських громадян. В обох випадках Єврокомісія знову підтвердила правомірність таких кроків зі сторони Литви.

У свою чергу латвійський регулятор також неодноразово призупиняв трансляцію російських каналів. У 2019 році [на три місяці була припинена ретрансляція телеканалу «Россия-РТР»](#): серед іншого, в одній з трансльованих передач медійники розпалювали ворожнечу до українців за допомогою насильницьких заяв, які висвітлювали ймовірні звірства, скоєні українцями, що боролися з російським сепаратизмом на сході країни, а також закликали до знищення українських захисників. У [рішенні 2021 року](#) про обмеження розповсюдження цього ж телеканалу на території Латвії строком на дванадцять місяців місцевий регулятор відзначав, що висловлювання заяв про порушення прав російськомовних у Латвії, «*нікчемність країн Балтії*» та заклики до повернення кордонів СРСР одночасно є і брехливою інформацією, і мовою ворожнечі. Так само, як і в ситуації з рішеннями литовського регулятора, Єврокомісія [підтвердила](#) відповідність застосованих заходів праву ЄС у обох випадках.

Трохи виділяється на загальному фоні східноєвропейських регуляторів британський Ofcom, який неодноразово встановлював

порушення з боку російського телеканалу Russia Today, а саме – недотримання ним [принципу неупередженості](#), що передбачений кодексом мовлення Ofcom. Цей принцип, зокрема, передбачає обов'язок не викривляти думки та факти, а також повідомляти новини з належною точністю. Чисельні порушення з боку Russia Today спочатку призвели до накладання штрафу у розмірі 200000 фунтів, а згодом, вже у березні 2022 року – [до скасування ліцензії](#). При цьому регулятор відзначив, що *«належна неупередженість у телевізійних новинах Великобританії є особливо важливою через те, що інші джерела новин, такі як соціальні мережі та Інтернет, часто є упередженими»*, і *«якщо продовжувати розглядати Russia Today як підходящу особу для володіння ліцензією на мовлення у Великобританії, то це ризикує підірвати довіру суспільства до регулювання режиму мовлення в цілому»*.

Зміна контексту через активізацію російсько-української війни вплинула і на регулювання на національному рівні окремих країн. Після 24 лютого 2022 року очікувано провідну роль у обмеженні розповсюдження російських каналів взяли на себе країни Балтії, Молдова та Польща.

Так, у Молдові розповсюдження російських каналів [призупинялось](#) *«в цілях захисту національного інформаційного простору та попередження ризику дезінформації шляхом розповсюдження неправдивої інформації або спроб маніпулювання громадською думкою»*. Польський регулятор, який забороняв розповсюджувати російські канали в [декілька етапів](#), у своїх рішеннях ще до набрання чинності санкціями Європейського Союзу посилався на пункт 1а частини третьої статті 45 місцевого закону [«Про телерадіомовлення»](#), а саме – на загрозу національній безпеці на заклики до вчинення терористичних злочинів.

При цьому непоодинокими є випадки, коли регулятори напряду пов'язують питання розповсюдження дезінформації з питаннями національної безпеки, громадського порядку чи закликів до ведення війни. Так, Литовський регулятор вказував на розповсюдження пропаганди та заклики до ведення війни як підставу заборони

російських каналів, але при цьому відзначаючи у [тексті рішення](#), що матеріали заборонених телеканалів створювали неправдиве враження, ніби Україна є агресором у війні з РФ.

Естонський регулятор, ухвалюючи рішення про заборону російських телеканалів, первинно [посилався](#) на підбурювання до ненависті та загрозу національній безпеці. Разом із тим, вже у наступному рішенні про [блокування російських сайтів](#), зокрема ntv.ru, ren.tv, lenta.ru та інших, він відзначив, що у суспільстві підвищені очікування того, що інформація подається об'єктивно, тобто відображаються погляди і точки зору різних сторін, а непрофесійним у журналістиці вважаються викривлення фактів, наклеп, необґрунтовані звинувачення. В жодному з випадків власник сайту або журналіст, що підготував матеріал, не вважали за потрібне додати пояснювальний коментар або надати іншій стороні можливість висловитись. З огляду на це він дійшов висновку, що інформація на зазначених сайтах представлена таким чином, що це загрожує громадському порядку.

Латвійський регулятор також [прямо пов'язував](#) дезінформацію та питання безпеки, відзначаючи, що розповсюдження упередженої та брехливої інформації істотно впливає на громадський порядок, а також загрожує національній безпеці. Також він [звертав увагу](#) на те, що одночасно з військовою агресією ведеться і цілеспрямована гібридна війна, розповсюджується дезінформація та брехливі новини. З цієї причини, на його думку, не підлягає сумніву, що російські програми представляють потенційну загрозу безпеці латвійської держави. Крім того, в існуючих умовах просто необхідним є гарантувати безпеку інформаційного простору, наявність достовірної та перевіреної інформації.

Також латвійський регулятор задіяв і своєрідну форму вторинних санкцій: [було заблоковано російські онлайн-платформи Vkontakte, Odnoklassniki та MoiMir](#), оскільки їх діяльність приносила прибуток підсанкційним особам, а на цих платформах відбувалася трансляція контенту заборонених телеканалів. Він також веде [перелік заблокованих доменних імен](#), що також містять переважно сайти,

які поширювали російський контент. Ці доменні імена вносяться до переліку після прийняття медійним регулятором відповідного рішення. Ця практика є нетиповою для медійних регуляторів, однак є індикатором того, якою може бути практика конвергентних регуляторів, які контролюватимуть як медіа, так і онлайн-простір.

Санкції у міжнародному праві та їх застосування за поширення дезінформації

Окрім діяльності регуляторів з обмеження типів дезінформації, з 2014 року інструментом протидії стали індивідуальні санкції, що накладалися державами світу на медіа або ж найбільш одіозних медійників, що поширювали дезінформацію. В цілому, санкції (або ж контрзаходи) вважаються інструментами, які можуть застосовуватися державами для протидії порушенням міжнародного права зі сторони інших держав. Водночас, на міжнародному рівні майже не існує норм, які б встановлювали якісь стандарти щодо того, як саме такі контрзаходи мають впроваджуватися на рівні індивідуальних санкцій.

Певні вказівки щодо застосування санкцій у міждержавному контексті дає [Проект статей щодо міжнародної відповідальності держав за міжнародні правопорушення](#). Відповідно до його норм, більшість з яких мають характер міжнародного звичаєвого права, контрзаходи не мають впливати на зобов'язання щодо захисту фундаментальних прав людини, а також мають бути тимчасовими, пропорційними та співвідносними до завданої шкоди, при цьому враховуючи тяжкість міжнародного правопорушення та вагу прав, що обмежуються. Ці вимоги перетинаються з загальними вимогами до трискладового тесту обмеження прав людини.

Попри несхвальне ставлення до санкцій з точки зору [науковців](#) та [деяких інституцій ООН](#), вони вже стали вкоріненою практикою та політико-правовим інструментом для втілення у життя цілей міжнародної політики. Режим введення санкцій Європейським

Союзом спирається на [загальні норми Договорів про Європейський Союз та про функціонування Європейського Союзу](#). У [Керівних вказівках щодо санкцій](#) Європейська Рада наголошує на тому, що накладені обмеження мають поважати права людини, зокрема право на належний процес та право на ефективний засіб правового захисту, а також бути пропорційними. Також, будь-які пропозиції щодо накладення санкцій мають супроводжуватися точними, своєчасними та доведеними аргументами. Юридичні інструменти, якими такі санкції накладаються (зазвичай – регламенти, що є актами прямої дії), мають містити умови їх перегляду і зняття у разі виконання відповідних умов і не повинні застосовуватися екстратериторіально.

На фоні повномасштабної російської агресії проти України боротьба з дезінформацією набула більшої інтенсивності. Низка країн повністю або частково заборонили трансляцію російських каналів, а на загальноєвропейському рівні було введено декілька хвиль санкцій проти російських пропагандистських ресурсів та їх працівників. При цьому у введених пакетах санкцій прослідковуються певні тенденції: якщо спочатку санкції були виключно персональними, проти окремих осіб, то згодом вони розповсюдились і на пропагандистських мовників та медіагрупи в цілому. Друга тенденція полягає в тому, що з часом формулювання підстав для їх накладання стали більш розгорнутими та чіткими, а така підстава як дезінформація стала однією з ключових.

Так, ще у 2014 році підставою для накладання санкцій ЄС на російського пропагандиста Дмитрія Кісельова, які він потім [безуспішно оскаржував](#) у Суді ЄС, стало зайняття ним пропагандистською діяльністю на підтримку військових дій РФ в Україні, активна підтримка дій і політики, що підриває та загрожує територіальній цілісності, суверенітету та незалежності України. Так само і в [обґрунтуванні санкцій](#) проти Маргаріти Сімоньян напередодні повномасштабного вторгнення було зазначено, що вона є центральною фігурою російської пропаганди та пропагувала позитивне ставлення до анексії Криму та діям сепаратистів на Донбасі, тобто підтримувала дії та політику, що

підривають територіальну цілісність, суверенітет та незалежність України. Майже такі самі підстави були зазначені і щодо інших пропагандистів вже після початку повномасштабного вторгнення (наприклад, щодо Аркадія Мамонтова чи Антона Красовського у пакеті санкцій від [28 лютого 2022 року](#) чи Константіна Ернста та Армена Гаспаряна у пакеті від [15 березня 2022 року](#)).

Натомість вже [8 квітня 2022 року](#), вносячи до санкційного списку ЄС Алексея Піманова, було зазначено, що очолюваний ним канал «Звезда» регулярно розповсюджує дезінформацію про триваючу непровоковану військову агресію Росії проти України, а також забезпечує її вирішальну інформаційну підтримку. Також Піманов згаданий як автор фільму «Крим», що виправдовував та gloryфікував анексію Криму. Щодо Владіміра Сунгоркіна, генерального директора і головного редактора «Комсомольської правди» було відзначено, що він є одним з головних учасників діяльності з маніпулювання іноземною інформацією, який часто висловлюється про Україну, створюючи дезінформацію та маніпулюючи фактами. Так само і щодо Олега Добродєєва вказувалось, що він як генеральний директор найбільшого державного медіахолдингу в Росії активно брав участь у пропаганді Кремля, створюючи та розповсюджуючи викривлену інформацію в інтересах політичного керівництва РФ. Втім, ці санкції були персональними і меншою мірою стосувалися діяльності медіа як таких. Тож розглядаючи регуляторні механізми, варто детальніше звернути увагу на санкції, накладені безпосередньо на медіа. Санкційні пакети Європейського Союзу стосувалися аудіовізуальних медіа, що вважаються чи не найпотужнішими інструментами операцій інформаційного впливу зі сторони Росії.

Перші санкції проти мовників, які стосувались групи каналів Russia Today, було введено вже після повномасштабного вторгнення – [1 березня 2022 року](#). В обґрунтування їх підстав зазначалося, що Російська Федерація бере участь у систематичній міжнародній кампанії з маніпулювання медіа та викривленнях фактів з метою посилення своєї стратегії дестабілізації сусідніх країн, а також Союзу та його держав-членів. Щоб виправдати та підтримати свою

агресію проти України Російська Федерація провадить постійні та узгоджені пропагандистські дії, направлені на громадянське суспільство в Союзі та сусідніх країнах, серйозно викривляючи та маніпулюючи фактами.

Зміст санкції щодо медіа полягав у забороні трансляції чи сприяння трансляції контенту підсанкційних медіа. Заборона поширювалася на кабельне, супутникове, IP-TV, трансляцію контенту інтернет-провайдерами або платформами спільного доступу до відео. У подальшому рішення про накладання санкцій [безуспішно оскаржувалось](#) у суді ЄС. Окрім підтвердження належності застосування санкцій, це рішення знаменне чи не першою спробою аналізу змісту заборони на поширення пропаганди війни, забороненої статтею 20 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Люксембурзький суд вказав, що пропаганда війни включає не лише підбурювання до майбутньої війни, а й постійні, повторювані та узгоджені заяви на підтримку триваючої війни, що суперечить міжнародному праву.

Аналогічна підстава для накладання санкцій зазначалась і у пакеті від [3 червня 2022 року](#), який стосувався телеканалів «Россия-РТР/РТР Планета», «Россия 24» та «ТВ Центр Интернешнл». При цьому на рівні [прес-релізу](#) європейські урядовці відзначили, що *«ці структури використовувались російським урядом в якості інструментів для маніпулювання інформацією та розповсюдження дезінформації про вторгнення в Україну»*. У цьому рішенні до санкцій додалася також заборона рекламувати сервіси підсанкційних медіа.

Натомість у пакеті санкцій від [16 грудня 2022 року](#), який, зокрема, стосувався діяльності медіахолдінгів ВГТРК, НМГ та ТВ-Новости, у самому рішенні вказівка на дезінформацію як підставу накладання санкцій стала вже прямою. Так, відзначалось, що *«канали, які належать ВГТРК, надають платформу Ользі Скабєєвой, Дмитрію Кісельову, Владиміру Соловйову та іншим, хто розповсюджує пропаганду та дезінформацію, пов'язану з агресивною війною Росії проти України»*, *«підконтрольні НМГ медіа активно розповсюджують пропаганду та дезінформацію, пов'язану з агресивною війною*

Росії проти України», «через підпорядковані ТВ-Новости медіа, в тому числі RT, вона послідовно розповсюджувала прокремлівську пропаганду та дезінформацію, а також підтримувала агресивну війну Росії проти України. За допомогою свого контенту RT розповсюджує неправдиву інформацію про російський режим, щоб ослабити Україну і тим самим підтримує великомасштабну кампанію дезінформації, направлену на підрив міжнародної підтримки України». Подібні формулювання використовувались і в подальших пакетах санкцій. Загалом з березня 2022 року ЄС [ввів санкції](#) проти 14 російських телеканалів, 9 російських медіакомпаній, 6 російських онлайн медіа та однієї білоруської медіакомпанії.

Що буде далі?

Загалом тенденції свідчать про те, що у боротьбі з дезінформацією країни Європи здебільшого обирають так званий реактивний підхід, реагуючи (іноді із запізненням) на вже наявні загрози. Винятком є хіба що вже згадані раніше заходи із підвищення рівня загальної медіаграмотності населення, які тією чи іншою мірою впроваджуються в багатьох країнах. Разом із тим, окремі країни націлені на проактивний підхід та попередження загрози від розповсюдження дезінформації, що знайшло відображення і в стратегіях діяльності місцевих медійних регуляторів. Йдеться в першу чергу про ті країни, які і до 2022 року приділяли увагу цьому аспекту.

Так, у [стратегії діяльності латвійського регулятора](#) потенційна боротьба з дезінформацією розглядається одразу у декількох площинах:

- як складова безпечного інформаційного простору (зокрема передбачаються заходи щодо боротьби з незаконним розповсюдженням телевізійних програм та відслідковування будь-якого контенту, що пов'язаний з російською державою);

- як складова якісного та різноманітного місцевого контенту латвійською мовою (за мету ставиться надання аудиторії правдивих фактів та інформації, що не містить брехні та дезінформації);
- як елемент забезпечення міжнародного співробітництва (що передбачає зміцнення демократії та боротьбу з дезінформацією у цифровому середовищі, зокрема, в рамках ERGA, до компетенції якої входить створення спеціальних груп, які фокусуються виключно на обговоренні конкретних подій та пошуку рішень, наприклад, щодо дезінформаційних наративів, які розповсюджуються у зв'язку з війною в Україні).

[Молдовський регулятор](#) в контексті боротьби з дезінформацією бачить свою роль у розробці та впровадженні відповідного інструментарію (створенні нових та оновленні існуючих методик для моніторингу). Він відзначає, що після ухвалення законодавчих правок у цій сфері у влади з'явився новий важіль протидії дезінформації, але розробка методичних матеріалів є необхідною, щоб забезпечити застосовність цього важелю відповідно до принципів та стандартів ЄСПЛ у сфері свободи вираження поглядів.

[Британський регулятор](#) в якості одного з пріоритетів своєї діяльності називає довіру людей до новин, які дивляться та слухають. Зокрема, він планує продовжувати захищати довіру до новин шляхом постійного забезпечення дотримання принципу належної неупередженості та належної точності, а також шляхом проведення низки консультацій щодо плюралізму у медіа та надання відповідних рекомендацій.

[Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення](#) серед своїх стратегічних цілей затвердила дві, дотичні до протидії дезінформації. Одна з них стосується захисту інформаційного простору від держави-агресора та передбачає долучення регулятора до здійснення санкційної політики і проведення моніторингів проявів наративів держави-агресора в ефірі українських медіа та медіа, що розповсюджуються на території

України. Також Національна рада визначила своєю ціллю досягнення медіаграмотності, що є ключем до захисту суспільства від деструктивного впливу дезінформації та маніпулятивної інформації. Для її досягнення регулятор планує реалізовувати проекти та навчальні заходи у сфері медіаграмотності.

Водночас, введення дезінформації як категорії забороненого контенту до медійного законодавства все ще є винятком та існує лише в Литві і Молдові на теренах Європи і переважно в недемократичних режимах за її межами. Загалом держави намагаються використовувати інші інструменти для забезпечення своєї інформаційної безпеки – і вони мають більше вкорінення у міжнародному праві. При цьому, медійні регулятори мають займати провідну роль у такій активності: як шляхом прийняття рішень про притягнення медіа до відповідальності за поширення протиправного контенту, так і ініціювання чи спільну розробку рішень щодо запровадження обмежень на найбільш одіозних розповсюджувачів дезінформаційних наративів.

Роль санкцій збільшилася, і саме вони стали чи не провідним інструментом для запровадження обмежень на медіа. Попри їх все ще сумнівну правову природу, саме санкції виглядають найбільш дієвим заходом щодо припинення спроб вплинути на інформаційний простір сусідніх держав, оскільки виводять питання обмеження дезінформації в політичну площину. Втім, варто активно слідкувати за міжнародними стандартами, що формуються, та адаптувати підходи держав до нової реальності – не забуваючи, втім, про потребу такі обмежувальні заходи обґрунтовувати та створити запобіжники для зловживань ними.



**Лабораторія
Цифрової
Безпеки**