



**Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ  
Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе**

## **СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД**

### **ОБРАЩЕНИЕ С ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ СМИ ВО ВРЕМЯ ПУБЛИЧНЫХ СОБРАНИЙ**



22 ОКТЯБРЯ 2020 Г.

Все права защищены. Только письменное содержание этой публикации может свободно использоваться и копироваться в образовательных и иных некоммерческих целях при условии, что любое такое воспроизведение будет сопровождаться ссылкой на ОБСЕ в качестве источника.

Авторские права на фотоснимки принадлежат:

Обложка: RTSWKVZ – «РЕЙТЕР»/Анреес Латиф

Страница 4: RTS1UMV - «РЕЙТЕР»/Срджан Живулович

Страница 6: RTS3F0UY - «РЕЙТЕР»/Бинг Гуан

Страница 10: Уоррен Бинфорд

## ***Введение***

Настоящий специальный доклад, подготовленный Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, является пересмотренной и обновленной версией доклада 2007 года, посвященного вопросам обращения с журналистами во время политических демонстраций.<sup>1</sup>

Вызывают тревогу участвовавшие за последние годы случаи ненадлежащего обращения с журналистами, освещающими публичные собрания в регионе ОБСЕ, со стороны представителей правоохранительных органов. Помимо этого, Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ зафиксировало рост числа словесных оскорблений и физических нападений на журналистов со стороны демонстрантов и прохожих в нескольких государствах-участниках ОБСЕ. Смерть 29-летней журналистки Лайры Макки во время беспорядков в Северной Ирландии в апреле 2019 года является печальной иллюстрацией этой по-настоящему тревожной тенденции.

В своем докладе Постоянному совету ОБСЕ от 21 ноября 2019 года Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ обратил на эту проблему особое внимание, заявив следующее:

*«Хочу подчеркнуть, что некоторые из этих инцидентов произошли с журналистами во время освещения общественных выступлений. Множество журналистов, освещавших протесты или демонстрации в Азербайджане, России, Турции, Казахстане, Испании или Польше, с тем чтобы донести информацию до населения, столкнулись с препятствиями, жестоким обращением или задержаниями. Это серьезная проблема с точки зрения демократии».*<sup>2</sup>

В свете вышесказанного вновь возникает необходимость подробнее остановиться на том, как сотрудники правоохранительных органов и журналисты должны действовать во время общественных выступлений, чтобы обеспечить беспрепятственное освещение событий в прессе.

### ***I. Органы государственной власти***

Важно отметить, что, когда речь идет о публичных собраниях, признанные на международном уровне права человека приобретают двойственный характер. Во-первых, все люди должны иметь возможность беспрепятственно и в полной мере осуществлять свое право на свободу собраний, ассоциаций и самовыражения во время мирных публичных собраний. Кроме того, граждане имеют право на получение информации обо всех публичных собраниях, проводимых в их стране (включая

---

<sup>1</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Представитель по вопросам свободы СМИ Миклош Харати: «Специальный доклад об обращении с сотрудниками СМИ во время политических демонстраций: наблюдения и рекомендации». (Organization for Security and Co-operation in Europe, The Representative on Freedom of the Media Miklós Haraszti, 21 June 2007; *Special Report on Handling of the Media during Political Demonstrations: Observations and Recommendations*. <https://www.osce.org/fom/25744>).

<sup>2</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Представитель по вопросам свободы СМИ Арлем Дезир: «Очередной доклад Постоянному совету за период с 5 июля 2019 г. по 21 ноября 2019 г.» (Organization for Security and Co-operation in Europe, The Representative on Freedom of the Media Harlem Désir, 21 November 2019: *Regular Report to the Permanent Council for the period from 5 July 2019 to 21 November 2019*. [https://www.osce.org/files/f/documents/3/8/439613\\_2.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/3/8/439613_2.pdf)).

собрания, носящие насильственный и незаконный характер), и о реакции на них органов государственной власти. Поскольку журналисты играют решающую роль в распространении информации, крайне важно обеспечить СМИ свободный доступ к публичным собраниям и возможность освещать их, не подвергаясь опасности и неоправданному вмешательству. Европейский суд по правам человека подтвердил, что общественность имеет право на получение информации о проводимых публичных собраниях и о том, как развиваются события.<sup>3</sup>

С этой целью органы государственной власти, включая сотрудников правоохранительных органов, обязаны обеспечивать безопасность журналистов и воздерживаться от создания каких-либо препятствий для их профессиональной деятельности или от применения силы и давления в отношении журналистов. Во многих частях региона ОБСЕ было наглядно продемонстрировано, что поддержание общественного порядка в ходе публичных собраний полностью совместимо с уважением свободы выражения мнения и деятельности СМИ.

Кроме того, власти должны выполнять свои позитивные обязательства как по содействию деятельности журналистов, так и по их защите, обеспечивая им безопасные условия труда. Это означает, что власти должны гарантировать сотрудникам СМИ «максимально возможный доступ на любое собрание и присутствие при проведении любых действий, связанных с обеспечением порядка», как подчеркивается в Руководящих принципах по свободе мирных собраний Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.<sup>4</sup> Кроме того, органы государственной власти обязаны принимать эффективные и своевременные оперативно-профилактические меры, включая обеспечение полицейской защиты. Наконец, как указано в Решении № 3/18 Совета министров ОБСЕ 2018 года о безопасности журналистов, власти обязаны осуждать «все случаи нападения на журналистов и целенаправленно враждебного поведения по отношению к ним» и «стремиться привлекать к ответственности лиц, непосредственно виновных в таких нападениях и в таком поведении».<sup>5</sup>

Поскольку сотрудники правоохранительных органов являются теми представителями государства, которые в основном имеют дело с публичными собраниями, а, следовательно, в первую очередь выполняют международные обязательства государства в области прав человека и обязательства ОБСЕ, этот документ посвящен именно им. Однако, прежде чем обращаться к этому конкретному субъекту, важно сделать следующее замечание в отношении ответственности других органов государственной власти.

Во-первых, решение о распределении средств обычно принимают другие представители государственной власти. Поэтому они несут ответственность за выделение достаточных ресурсов для обеспечения безопасности СМИ во время публичных собраний.

Во-вторых, в некоторых случаях органы государственной власти несут ответственность за создание климата, который оказывает отрицательное воздействие на безопасность

---

<sup>3</sup> «Наджафли против Азербайджана» (жалоба N2594/07), Первая секция Европейского суда по правам человека (2012 г.), п. 66.

<sup>4</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), 25 октября 2010 г.: «Руководящие принципы по свободе мирных собраний: издание 2-е», <https://www.osce.org/ru/odihr/83237>.

<sup>5</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет министров, Милан, 7 декабря 2018 г.; Решение №3/18 «Безопасность журналистов», <https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/462187.pdf>.



журналистов и может спровоцировать агрессивный настрой населения в отношении СМИ. В Решении 2018 года о безопасности журналистов Совет министров ОБСЕ однозначно выступает против таких действий, отмечая, что все политические лидеры, государственные должностные лица и/или органы государственной власти обязаны «воздерживаться от запугивания, угроз или потворства насилию в отношении журналистов и безоговорочно осуждать их», поскольку подобные действия могут подорвать доверие к журналистам и вызвать сомнения в важности независимой журналистики.<sup>6</sup>



## ***II. Правоохранительные органы***

Поскольку действия сотрудников правоохранительных органов являются наиболее явным проявлением воли со стороны государственной власти, их неправомерное поведение напрямую отражается на органах государственной власти. Поэтому все государственные учреждения должны быть заинтересованы в том, чтобы правоохранительные органы выполняли свои обязанности надлежащим образом.

За два последних отчетных периода, с 5 июля 2019 года по 2 июля 2020 года, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ сделал 36 заявлений о нападениях как минимум на 140 журналистов в ходе освещения ими публичных собраний. Примерно две трети этих случаев касались ненадлежащего обращения со стороны сотрудников правоохранительных органов, начиная от воспрепятствования профессиональной деятельности и изъятия или повреждения собственности журналистов до физических

---

<sup>6</sup> Там же.

нападений или задержаний. Другие неправомерные действия включали в себя аресты или угрозы арестов – иногда под предлогом прекращения подстрекательства к незаконным протестам – и иные формы воспрепятствования освещению журналистами протестов, такие как чрезмерно тщательная проверка удостоверяющих личность документов или загораживание обзора.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ публично выразил обеспокоенность в связи с несколькими инцидентами с участием сотрудников правоохранительных органов, связанными с публичными собраниями и имевшими место в течение двух последних отчетных периодов, включая следующие:

- В ходе освещения публичного собрания 27 июля 2019 года, как минимум 15 журналистов, работающих в таких СМИ как «Новая газета», РБК, Ассошиэйтед Пресс, «Медуза», «Комсомольская правда», Deutsche Welle, «МедиаЗона», The Village, «Викиновости» и другие, или сотрудничающих с ними, пострадали от действий сотрудников российской полиции, которые применили к ним физическую силу, задержания либо повредили аппаратуру.
- Несколько журналистов были арестованы турецкой полицией в августе 2019 года после массовых демонстраций, прошедших в ряде городов на юго-востоке Турции в знак протеста против смещения с должностей местных мэров.
- 19 и 20 октября 2019 года журналисты различных СМИ, освещавшие публичные собрания в столице Азербайджана – Баку, подверглись словесным оскорблениям, физическому насилию, а также кратковременным арестам со стороны сотрудников полиции.
- 17 ноября 2019 года журналист онлайн-журнала Newsit.gr Мариос Аравантинос был избит сотрудниками полиции во время съемки демонстрации в Афинах по случаю 46-й годовщины восстания в Афинском политехническом университете.
- По данным Национального союза журналистов Франции, 9 декабря 2019 года комиссар полиции напал на двух журналистов из La Voix du Nord, освещавших протест учеников средней школы в Париже, которые забаррикадировали входы в учебное заведение.
- 22 февраля 2020 года трое журналистов (Акмарал Федорова, Алексей Воробьев и Инга Аманбай) были задержаны во время освещения демонстраций в городах Уральск и Алматы в Казахстане.
- 24 февраля 2020 года канадская полиция арестовала журналистку Мелиссу Кокс, которая освещала акции протеста против строительства газопровода в провинции Британская Колумбия.
- 1 мая 2020 года сотрудник полиции жестоко избил журналиста из съемочной группы телевидения ЦДФ, освещавшего демонстрацию протеста в Берлине. У журналиста были выбиты зубы, и ему потребовалась госпитализация.

- 13 мая 2020 года журналист сербского издания «Вечерние новости» Велиша Кадич был на короткое время задержан полицией во время освещения акций протеста в городе Никшич в Черногории. По сообщениям СМИ, полицейские распылили ему в глаза перцовый баллончик и удалили отснятые кадры с его телефона.
- В конце мая 2020 года множество журналистов, освещавших протесты, вспыхнувшие в США после произошедшего 25 мая убийства Джорджа Флойда в Миннеаполисе, подверглись арестам и насильственным действиям со стороны сотрудников полиции, которые, среди прочего, использовали против них резиновые пули, слезоточивый газ и перцовые баллончики.



- 15 июня 2020 года блогеры Эдуард Пальчис, Николай Масловский и Владимир Цыганович были приговорены к 15 суткам административного ареста по обвинению в «участии в несанкционированных мероприятиях», состоявшихся 31 мая в Минске, Беларусь.

Развитие институционального потенциала с целью противодействия насилию со стороны полиции в отношении журналистов начинается с надлежащей подготовки сотрудников правоохранительных органов. Старшие чины правоохранительных органов, ответственные за действия сотрудников полиции, обязаны обеспечить надлежащую подготовку и осведомленность своих подчиненных о роли и функциях журналистов, особенно во время публичных собраний. В Решении 2018 года о безопасности журналистов Совет министров ОБСЕ призвал «государственные учреждения и правоохранительные органы всех государств-участников заниматься информационно-просветительской работой и профессиональной подготовкой, связанными с необходимостью обеспечения безопасности журналистов, и

способствовать, где это целесообразно, вовлечению гражданского общества в такую деятельность».<sup>7</sup>

Объяснение огромной важности свободы выражения мнения и соответствующих (правовых) рамок должно быть частью всех учебных мероприятий, посвященных этому вопросу. Кроме того, необходимо донести до сотрудников полиции важность той роли, которую играют СМИ в демократическом обществе, в том числе, обучая их тому, какие функции журналисты выполняют в цифровую эпоху (включая тему гражданской журналистики), как они исполняют свою работу и с какими рисками сталкиваются как в интернете, так и в реальной жизни, во время освещения публичных собраний. Источником ценного опыта могут стать встречи сотрудников правоохранительных органов с работниками СМИ для обсуждения этих вопросов.

Особое внимание следует уделять тому, чтобы привить сотрудникам полиции уважительное отношение к профессиональному оборудованию журналистов. Они должны понимать, что такие действия, как изъятие у журналистов фото- или видеооборудования, или вмешательство в их работу, например, стирание записей, являются незаконными. Умышленное повреждение журналистского оборудования сотрудниками правоохранительных органов должно рассматриваться как уголовное преступление, а виновные должны нести наказание.

Еще один важный момент в обучении сотрудников правоохранительных органов касается вопроса о так называемом правовом статусе публичных собраний. Все сотрудники полиции должны осознавать, что журналисты имеют право освещать любые формы публичных собраний, независимо от их правового статуса. Даже в тех случаях, когда само собрание признано незаконным, информирование населения об этом собрании и возможных действиях государственных органов не может считаться противозаконным. Журналисты, освещающие такие «несанкционированные» собрания, имеют право на такое же обращение и защиту со стороны правоохранительных органов, как при освещении других публичных собраний.

Кроме того, следует подчеркнуть, что журналисты, освещающие события, представляющие общественный интерес, не обязаны иметь никакой специальной постоянной или временной аккредитации, за исключением особых обстоятельств, когда время и место мероприятия ограничены. В Документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. государства-участники заявили в отношении свободы выражения мнений, что «любые ограничения в осуществлении этого права будут устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам». Они также обязались, что «не будут принимать каких-либо мер, с тем чтобы воспрепятствовать журналистам законно осуществлять их профессиональные функции, кроме таких мер, которые совершенно необходимы в конкретной ситуации»<sup>8</sup>. Иными словами, аккредитация, если ее вообще так следует применять, должна полностью соответствовать международным стандартам права на свободу выражения мнения и свободу информации. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ разъяснял функцию системы аккредитации в своем специальном докладе, отмечая, что «[с]истема аккредитации была создана для того, чтобы журналисты могли получить доступ в особые места с ограниченным пространством, а также доступ к

---

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, 3 октября 1991 г., *Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ*. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/14310.pdf>.



определенным «закрытым зонам», включая зоны военных действий и места, которые считаются опасными или закрытыми властями по причинам безопасности. Она также позволяет журналистам участвовать в официальных мероприятиях и визитах»<sup>9</sup>. Поскольку в большинстве общественных мест, таких как улицы или городские площади, пространство обычно не ограничено, то для доступа в эти места специальной аккредитации не требуется.

Еще одним важным шагом в обеспечении надлежащего обращения с журналистами является разработка четко сформулированных правил, регулирующих действия сотрудников правоохранительных органов по отношению к сотрудникам СМИ во время публичных собраний, с четкими инструкциями о том, как решать проблемы, возникающие из-за присутствия журналистов на этих мероприятиях. Эти правила должны включать действия сотрудников полиции по защите журналистов от нападений со стороны протестующих и прохожих. Такие правила следует внедрять посредством обучения сотрудников полиции и назначения лиц, ответственных за содействие работе журналистов в ходе событий, способных привести к общественным беспорядкам.

Как отмечалось выше, в последнее время наблюдается рост числа нападений агрессивно настроенных гражданских лиц на работников СМИ во время публичных собраний.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ публично выразил озабоченность по поводу нескольких инцидентов с участием гражданских лиц, произошедших в ходе публичных собраний в течение двух последних отчетных периодов, включая следующие:

- 28 сентября 2019 г. протестующие напали на журналистов издания OKO.press Агату Кубис и Мацека Пясецки, освещавших гей-парад в Люблине, Польша.
- В течение недели, начиная с 14 октября 2019 года, произошел ряд нападений на журналистов со стороны гражданских лиц в Барселоне, Испания. На журналистов напали несмотря на то, что они представились сотрудниками прессы.
- 19 января 2020 года протестующие напали на журналиста Томаса Якоби, который освещал демонстрацию правых экстремистов в Афинах, Греция.
- 25 января 2020 года журналисты, освещавшие марш протеста против закрытия информационной сети Indymedia в Лейпциге (Германия), подверглись угрозам и оскорблениям со стороны протестующих.
- 23 мая 2020 года большая группа протестующих напала на журналиста ежедневной газеты La Razón и журналиста RTVE Габриэля Лопеса, которые освещали демонстрацию протеста в Мадриде (Испания).
- 13 июня 2020 года ультраправые демонстранты напали на итальянского журналиста Коррадо Амитрано, освещавшего протесты в Лондоне (Великобритания).

---

<sup>9</sup> Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Представитель по вопросам свободы СМИ Миклош Харасты, 25 октября 2006 г.: «Специальный доклад: Аккредитация журналистов в регионе ОБСЕ». <https://www.osce.org/fom/22065>.

Предотвращение угроз, ненадлежащего обращения и нападений на журналистов, включая повреждение или любые попытки повредить журналистское оборудование, и обеспечение привлечения виновных в таких действиях к ответственности является важной задачей правоохранительных органов. Необходимо любой ценой избегать риска «нормализации». В Решении 2018 г. о безопасности журналистов Совет министров призывал органы государственной власти «[п]ринять эффективные меры с целью положить конец безнаказанности за преступления, совершаемые в отношении журналистов, путем обеспечения привлечения к ответственности в качестве одного из ключевых элементов предупреждения нападений в будущем, в том числе путем обеспечения проведения правоохранительными органами незамедлительного, эффективного и беспристрастного расследования актов насилия и угроз в отношении журналистов, с тем чтобы привлечь виновных к суду и обеспечить жертвам доступ к надлежащим средствам правовой защиты».<sup>10</sup>

Борьба с подобными преступлениями должна включать расследование и уголовное преследование противоправных действий сотрудников правоохранительных органов при помощи внутренних и внешних (судебных) механизмов, а также процедур, предусматривающих ту или иную форму устранения последствий таких правонарушений.

### ***III. СМИ***

Один из основных практических вопросов, с которыми сотрудники правоохранительных органов сталкиваются во время публичных собраний, зачастую носящих спонтанный характер, состоит в том, как отличить работников СМИ от демонстрантов. Следовательно, необходим механизм, при помощи которого сотрудники полиции смогут оперативно определять тех, кто пользуется описанными выше правами (включая право доступа) и средствами защиты.

Для этого сотрудники СМИ должны явно отличаться от демонстрантов и быть в состоянии подтвердить свою профессиональную принадлежность, например, используя хорошо различимые знаки отличия или слово «ПРЕССА» на своей одежде. В идеале СМИ и власти должны заранее согласовать такие знаки, чтобы гарантировать, что сотрудники полиции наверняка сумеют распознать журналистов даже тогда, когда обстановка накалена до предела.

Как отмечалось выше, правоохранительные органы не должны создавать каких-либо препятствий для работы журналистов, использовать против них силу или давление. В то же время, журналистов могут призвать к выполнению законных требований сотрудников правоохранительных органов, например, требования разойтись из соображений безопасности. Однако это ни в коем случае не должно служить предлогом для того, чтобы помешать сотрудникам СМИ осуществлять наблюдение и съемку во время публичных собраний или действий, связанных с обеспечением общественного порядка.

---

<sup>10</sup> Там же.

Последний важный вопрос касается того, что журналистам, являющимся политически активными на момент проведения публичного собрания, необходимо решить, в каком качестве они будут присутствовать на собрании – в качестве журналистов или в качестве демонстрантов. Во втором случае они не должны злоупотреблять своими журналистскими правами и защитой, на которые они имели бы право в данных обстоятельствах, если бы участвовали в демонстрации в своем профессиональном качестве.



#### **IV. Общие рекомендации**

##### **В адрес органов государственной власти**

1. Органы государственной власти, включая сотрудников правоохранительных органов, обязаны обеспечивать безопасность журналистов и воздерживаться от создания каких-либо препятствий для их профессиональной деятельности, или от применения силы и давления в отношении журналистов.
2. Органы государственной власти должны выполнять свои позитивные обязательства по содействию деятельности журналистов путем обеспечения максимально возможного доступа на любое собрание и присутствие при проведении любых действий, связанных с обеспечением порядка.
3. Органы государственной власти должны выполнять свои позитивные обязательства по защите сотрудников СМИ путем обеспечения безопасных условий для их работы. Они обязаны принимать эффективные и своевременные оперативно-профилактические меры, включая обеспечение защиты от агрессивно настроенных граждан.
4. Органы государственной власти обязаны осуждать все случаи нападения на журналистов и целенаправленно враждебного поведения по отношению к ним при освещении публичных собраний и стремиться привлекать к ответственности лиц, непосредственно виновных в таких нападениях и в таком поведении.
5. Органы государственной власти обязаны выделить достаточно ресурсов для обеспечения безопасности СМИ во время публичных собраний.
6. Органы государственной власти должны воздерживаться от создания климата, провоцирующего враждебность в отношении журналистов, подрывающего журналистские ценности и оказывающего отрицательное воздействие на безопасность журналистов.

##### **В адрес сотрудников правоохранительных органов**

7. Старшие чины правоохранительных органов, ответственные за действия сотрудников полиции, обязаны обеспечить надлежащую подготовку и осведомленность своих сотрудников о роли и функциях журналистов, особенно во время публичных собраний.
8. Особое внимание следует уделять тому, чтобы привить сотрудникам полиции уважительное отношение к профессиональному оборудованию журналистов. Они должны понимать, что изъятие у журналистов фото- или видеоборудования, или вмешательство в их работу являются незаконными.
9. Правовой статус публичного собрания не имеет значения. Журналисты, освещающие «несанкционированные» собрания, имеют право на такое же обращение и защиту со стороны правоохранительных органов, как при освещении санкционированных публичных собраний.



10. При освещении событий, представляющих общественный интерес, журналисты не обязаны иметь никакой специальной постоянной или временной аккредитации, за исключением особых обстоятельств, когда время и место мероприятия ограничены. Поскольку в большинстве общественных мест пространство обычно не ограничено, то для доступа в эти места специальной аккредитации не требуется.

### **В адрес сотрудников СМИ**

11. Сотрудники СМИ должны явно отличаться от участников публичных собраний и демонстрировать свою профессиональную принадлежность, например, используя хорошо различимые знаки отличия или слово «ПРЕССА» на своей одежде.
12. Журналистам, являющимся политически активными на момент проведения публичного собрания, необходимо решить, в каком качестве они будут присутствовать на собрании – в качестве журналистов или в качестве демонстрантов.