



## **Аккредитация иностранных журналистов в регионе ОБСЕ**

*Доклад подготовлен по заказу бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ кандидатом филологических наук Еленой Шерстобоевой и Валентиной Павленко (факультет коммуникаций, медиа и дизайна Национального Исследовательского Университета «Высшая школа экономики»).*

**Май 2016**

## Оглавление

I.	Краткое резюме.....	3
II.	Введение.....	4
III.	Аккредитация: схема, пропуск или право?.....	4
IV.	Аккредитация иностранных журналистов: стандарты ОБСЕ.....	9
V.	Аккредитация зарубежных журналистов при министерствах иностранных дел в регионе ОБСЕ.....	13
VI.	Рекомендации.....	25
	Библиография.....	27
	Документы.....	28

## I. Краткое резюме

Государства-участники ОБСЕ впервые обратились к вопросу аккредитации иностранных журналистов ещё в Хельсинском Заключительном акте. Однако в последнее время данный вопрос вызывает всё большее беспокойство.

Цель данного доклада – проанализировать и прояснить правовую природу и специфику аккредитации зарубежных журналистов. Для этого рассматриваются международные стандарты, научные подходы и правила аккредитации министерств иностранных дел в ряде государств-участников ОБСЕ. В докладе также представлены рекомендации государствам-участникам ОБСЕ по приведению правил аккредитации зарубежных журналистов в соответствие с международными стандартами.

В данной работе утверждается, что в некоторых странах-участницах ОБСЕ аккредитация часто понимается как разрешение на работу, что не соответствует международным стандартам в области свободы выражения мнений.

Эксперты по международному медиаправу и свободе выражения мнений сходятся во мнении, что аккредитация необходима только при организации доступа журналистов к местам с ограниченной вместимостью или закрытым для публичного посещения, в том числе, опасным зонам или официальным мероприятиям. Считается, что любые ограничения, касающиеся режима аккредитации, должны соответствовать трёхчастному тесту, установленному пунктом 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и пунктом 2 статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В докладе отмечается, что с позиции международных стандартов разница в режимах аккредитации зарубежных и национальных журналистов незначительна и касается только предоставления дополнительных привилегий иностранным журналистам с учётом специфики их профессиональной деятельности за рубежом. Такие привилегии включают возможность получения многократных виз, разрешений на пребывание, помощи в перемещении по стране и т. п. В случае, если зарубежные журналисты не нуждаются в подобных привилегиях, то аккредитация не требуется.

В докладе приводятся следующие основные рекомендации:

- Важно, чтобы режим аккредитации служил для предоставления привилегий и улучшения условий работы журналистов в соответствии с основными соглашениями ОБСЕ, включая Хельсинкский Заключительный акт;
- Важно, чтобы наличие аккредитации не становилось условием для получения визы или въезда в страну;
- Рекомендуются, чтобы правила аккредитации гарантировали выдачу многократных виз всем аккредитованным иностранным журналистам, а также многократных долгосрочных виз – журналистам с постоянной аккредитацией;
- Важно обеспечить, чтобы фрилансеры имели право на получение аккредитации;
- Рекомендуются закрепить четкие и прозрачные правила аккредитации иностранных журналистов, в частности, это касается сроков и условий получения аккредитации, а

также виз. Данная рекомендация также касается установления законных оснований для отказа в предоставлении аккредитации и отзыва аккредитации;

- Правила аккредитации не могут содержать чрезмерных требований, таких как требование раскрыть информацию о размере заработной платы, псевдонимах журналиста или целях визита;

- Крайне важно, чтобы аккредитация не становилась инструментом контроля за содержанием журналистских материалов;

- Рекомендуются, чтобы отказ или лишение аккредитации не использовались в качестве санкций в ответ на пропаганду в медиа или в качестве иных ограничительных мер.

## II. Введение

Аккредитация крайне важна для журналистов, поскольку она помогает им надлежащим образом служить в качестве «сторожевых псов демократии». Если журналист вынужден осуществлять свои обязанности за рубежом, то это часто создаёт для него дополнительные трудности, особенно если он работает в опасной зоне, например, зоне военного конфликта или стихийного бедствия.

Однако аккредитация нередко становится инструментом контроля над информационными потоками. В последние годы Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ выражала особую озабоченность злоупотреблениями режимом аккредитации иностранных журналистов, участвовавшими в последнее время.

В данном докладе рассматриваются как теоретические, так и практические вопросы аккредитации. В нём анализируются международные стандарты и научные подходы с целью прояснения правовой природы аккредитации и выявления специфики аккредитации зарубежных журналистов.

В докладе также рассматриваются правила аккредитации иностранных журналистов при министерствах иностранных дел в ряде стран-участниц ОБСЕ. Анализируются позитивные и нежелательные практики, связанные с использованием режима аккредитации. В заключении даются рекомендации относительно того, как привести правила аккредитации зарубежных журналистов в соответствие с международными стандартами.

## III. Аккредитация: схема, пропуск или право?

Аккредитация понимается по-разному, и единого подхода к её правовой природе не существует. Обычно аккредитация рассматривается как **система, процедура, схема или пропуск, которые дают журналистам определённые преимущества**. Как отмечается в Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ: Наблюдения и рекомендации» от 2006 года (далее – «Специальный доклад 2006 года»), аккредитация:

*«создана для того, чтобы журналисты могли получить доступ в особые места с ограниченным пространством, а также доступ к 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>1</sup>.*

При таком подходе отмечается **практический** характер аккредитации<sup>2</sup> и подчеркивается, что привилегии предоставляются журналистам с определенной целью – чтобы **реализовать право общества на свободу информации**.

Согласно этому подходу, аккредитация направлена на защиту свободного распространения информации, а не прав журналистов. Эксперты в области права прямо указывают на то, что целью аккредитации является «не признание особых прав или преимуществ для отдельных членов общества (например, журналистов), а обеспечение доступа общества к информации»<sup>3</sup>. Некоторые эксперты акцентируют на этом особое внимание, отмечая, что аккредитация всегда влечёт за собой обязанность журналистов донести полученную информацию до общества через публикации в медиа<sup>4</sup>. Другими словами, сторонники данного подхода в значительной степени опираются на **право на свободу информации выражения мнений**, подразумевая, что **любое злоупотребление аккредитацией в первую очередь нарушает права общества на свободу информации, а не права журналистов**.

**Свобода информации** является «*фундаментальным правом человека*» и «*критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций*»<sup>5</sup>, как следует из резолюции 59 (I), принятой Генеральной Ассамблеей ООН на первой сессии в 1946 году. Во всех последующих документах ООН данная свобода определяется как «*право повсеместно и беспрепятственно собирать, передавать и опубликовывать информационные сведения*»<sup>6</sup>.

Свобода информации тесно связана с правом на **свободу выражения мнений**, которое закреплено в основных международных документах, в частности, в статье 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ)<sup>7</sup>; статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>8</sup>, а также в статье 10 Европейской конвенции о защите

---

<sup>1</sup> Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ: Наблюдения и рекомендации». 25 октября 2006 г. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/22066?download=true>.

<sup>2</sup> Я. Остер. Свобода средств массовой информации как фундаментальное право / Cambridge University Press. 2015. С. 134.

<sup>3</sup> П. Клаво, Т. Мендель, Я. Лафреньер. Свобода выражения мнений и общественный порядок: Учебное пособие. ЮНЕСКО, 2015. С. 34. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002313/231305e.pdf>

<sup>4</sup> С. Бакли, К. Дуэр, Т. Мендель, Ш. О'Сиокру, М. Прайс, М. Рабой. Вещание, голос и подотчётность: Подход к политике, законодательству и регулированию в интересах общества. С. 143.

<sup>5</sup> Резолюция A/RES/59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 14 декабря 1946 г. См. официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/59%28I%29>

<sup>6</sup> См. там же.

<sup>7</sup> Статья 19 Всеобщей декларации прав человека гарантирует каждому право на свободу убеждений и их свободное выражение и утверждает, что «это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

<sup>8</sup> Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает, что право на свободу выражения мнений «включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору».

прав человека (ЕКПЧ)<sup>9</sup>. Данные документы гарантируют право каждого на свободу выражения мнений «независимо от государственных границ». То есть данное право имеет трансграничный характер, что представляет собой важную гарантию для журналистов, осуществляющих профессиональную деятельность за рубежом.

С позиции международных стандартов, право на свободу выражения мнений не является абсолютным. Оно может быть ограничено, однако такие ограничения должны соответствовать критериям, установленным в пункте 3 статьи 19 МПГПП и пункте 2 статьи 10 ЕКПЧ. В соответствии с так называемым трёхчастным тестом ограничения должны соответствовать следующим критериям: 1) они должны быть предусмотрены законом, 2) соответствовать законной цели и 3) быть необходимыми в демократическом обществе. Последнее означает, что должна быть острая социальная необходимость в установлении ограничений данного права.

Соответственно, при подходе, понимающем аккредитацию как схему, систему или пропуск, ограничения могут считаться допустимыми, только если они соответствуют условиям данного теста. На это указал Комитет ООН по правам человека в 2011 году в Замечании общего порядка № 34<sup>10</sup> к статье 19 МПГПП. В этом документе Комитет рассматривает аккредитацию как схему, которая должна согласоваться со статьей 19 МПГПП.

Свободе выражения мнений и свободе информации регулярно посвящались важнейшие документы ОБСЕ (ранее СБСЕ). Данная организация была создана в период холодной войны, чтобы уменьшить напряженность между государствами, а также содействовать сотрудничеству и обмену информацией в регионе ОБСЕ. Поскольку существенная роль в выполнении этих задач была отведена иностранным журналистам, государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательства по улучшению условий работы журналистов.

В Заключительном акте общеевропейского совещания в Хельсинки<sup>11</sup>, провозглашающем основные принципы и обязательства ОБСЕ, в частности, говорится, что государства-участники:

*«ставят своей целью облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике (...)*»

Аналогичное обязательство закреплено в Итоговом документе Венской встречи (1989 г.)<sup>12</sup>. Параграф 34 этого документа гласит, что государства-участники:

---

<sup>9</sup> Статья 10 ЕКПЧ гласит, что право на свободу выражения мнения включает «включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ».

<sup>10</sup> Комитет по правам человека. 102-я сессия. Женева, 11-29 июля 2011 года. Замечание общего порядка № 34 «Статья 19: Свобода мнения и его выражения». ССРР/С/СР/34. URL: <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom34.html>.

<sup>11</sup> Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу: <http://www.osce.org/ru/mc/39505>.

<sup>12</sup> Итоговый документ Венской встречи (1989 г), п. 34. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40885?download=true>.

*«...будут предпринимать дальнейшие усилия для облегчения более свободного и широкого распространения всех форм информации, поощрения сотрудничества в области информации и улучшения условий работы журналистов».*

В Будапештском документе 1994 года<sup>13</sup> государства-участники провозгласили, что защита права на свободу выражения мнений будет их руководящим принципом и что *«независимость и плюрализм средств массовой информации чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления».*

Любые ограничения права на свободу выражения мнения должны быть предусмотрены правом и соответствовать международным стандартам, как отмечается в Документе московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1991 года<sup>14</sup>. В этом документе государства-участники также заявили, что они:

*«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».*

Иными словами, стандарты ОБСЕ также предполагают, что аккредитация должна полностью соответствовать международным стандартам в области права на свободу выражения мнений и свободу информации.

Документы ОБСЕ интерпретируют аккредитацию иностранных журналистов как систему либо пропуск. В Специальном докладе 2006 года аккредитация понимается как **система**, которая позволяет журналистам получать некоторые привилегии, касающиеся доступа. В параграфе 42 Итогового документа Венской встречи<sup>15</sup> аккредитация, вероятнее всего, понимается в более узком смысле – как **документ (или пропуск)**, который в случае необходимости предоставляется государствами-участниками иностранным журналистам после прохождения определённых процедур.

Подобный подход к аккредитации представлен и в Совместной декларации 2003 года Специального докладчика ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ)<sup>16</sup>. В данном документе используется формулировка **«схемы аккредитации»**, но аккредитация также понимается как **пропуск**, благодаря которому журналисты получают доступ к каким-либо местам или событиям. При этом отмечается, что журналисты не могут быть лишены пропуска по причинам, связанным с содержанием журналистских публикаций.

---

<sup>13</sup> На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Будапештский документ ОБСЕ 1994 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39558>.

<sup>14</sup> Документ московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1991 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/odih/elections/14310>.

<sup>15</sup> Итоговый документ Венской встречи 1989 г., п. 42.

<sup>16</sup> Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ). Принята 18 декабря 2003 г. / Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения; Ред. А. Улен; Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013 г. URL: <http://www.osce.org/fom/99558>.

Другой подход заключается в рассмотрении **аккредитации** как **права журналиста**. В этом случае злоупотребления аккредитацией могут привести к нарушению не только права общества на свободу информации, но и права журналистов на получение аккредитации.

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), решения которого являются обязательными для 47 из 57 государств-участников ОБСЕ, напрямую не квалифицирует аккредитацию как **право**. Однако в постановлении по делу «Loersch и Nouvelle Association du Courrier против Швейцарии» (1995 г.) ЕСПЧ не обнаружил никаких противоречий в том, что в швейцарском законе аккредитация понималась как особое право журналистов. В данном деле заявители утверждали, что введение определённых условий предоставления аккредитации при Федеральном суде Швейцарии нарушило их право на свободу выражения мнения. Чтобы получить аккредитацию, журналисты должны были пройти юридическую подготовку, предоставить справку об отсутствии судимости и биографические данные. ЕСПЧ отказал в удовлетворении требований заявителей, отметив, что в соответствии со швейцарским законодательством, **право на аккредитацию не является абсолютным** и может быть ограничено.

Однако крайне важное значение для ЕСПЧ в этом случае имело то, что заявители **не были лишены доступа к информации** из-за отсутствия аккредитации. Слушания и решения Федерального суда Швейцарии были полностью открыты и доступны для общественности, и аккредитация лишь облегчала к ним доступ. В частности, секретариат Федерального суда уведомлял аккредитованных журналистов о дате слушаний и предмете судебных разбирательств, они также автоматически получали тексты судебных решений. Таким образом, журналисты могли присутствовать в здании суда и получать доступ к информации даже при отсутствии аккредитации, поскольку аккредитация для этого не требовалась. Именно этим ЕСПЧ мотивировал своё решение по данному делу.

Из этого постановления следует, что понимание аккредитации как определённого журналистского права согласуется с международными стандартами. Согласно такому подходу, право на аккредитацию может быть ограничено национальными законами, но эти ограничения должны отвечать требованиям трёхчастного теста, как это предусмотрено для любых ограничений права на свободу выражения мнений.

Может создаться впечатление, что Комитет по правам человека ООН придерживался другого подхода к аккредитации в своём решении по делу «Готье против Канады» (1999 г.), когда он отметил, что аккредитация «действует как **ограничение** прав, закрепленных в статье 19 МПГПП»<sup>17</sup>, а не является правом, системой или схемой. Однако Комитет далее заявил, что требования аккредитации должны соответствовать условиям трёхчастного теста, и что *«её введение и применение должно быть необходимым и соразмерным указанной цели, а не произвольным»*. Поэтому можно сделать вывод о том, что в данном решении Комитет рассматривает аккредитацию как **право** либо как **схему**, которая, тем не менее, может использоваться как ограничение – в случае её неверной трактовки. Иными словами, аккредитация всегда должна быть совместима с правом на свободу выражения мнений. Это совпадает с описанной выше точкой зрения, выраженной Комитетом в 2011

---

<sup>17</sup> Роберт У. Готье против Канады. Сообщение No. 633/1995, 5 мая 1999 г. // Подборка решений Комитета по правам человека в соответствии с Факультативным протоколом. Том 6. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева, 2005 г. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/SDecisionsVol6ru.pdf>.

году в Замечании общего порядка № 34<sup>18</sup>, которая состоит в том, что аккредитация может быть ограничена только в соответствии с условиями трёхчастного теста.

Международные стандарты, исследователи и эксперты в области права выражают опасения по поводу неверного понимания аккредитации как **разрешения** «в том смысле, что правительство или другой регуляторный орган имеет право выдать, отказать или отозвать журналистскую аккредитацию»<sup>19</sup>. Разрешительные схемы могут различаться, но они схожи в том, что вместо предоставления привилегий они налагают на журналистов **чрезмерные обязательства и требования**, часто с целью контроля или воспрепятствования профессиональной деятельности журналистов. 28 государств-участников ОБСЕ на заседании Совета министров иностранных дел ЕС в 2014 году приняли Руководство ЕС по правам человека в области свободы выражения мнений в интернете и вне его<sup>20</sup>. В этом документе необоснованные требования для получения журналистской аккредитации упоминаются как один из примеров нарушений права на свободу мнений и их свободное выражение. Отмечается также, что такие требования способствуют **цензуре**.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что с точки зрения международных стандартов понимание аккредитации как схемы или пропуска, а также как журналистского права является приемлемым. Различия между данными подходами незначительны. Подход, в рамках которого аккредитация рассматривается как схема или пропуск, сфокусирован на практическом характере аккредитации, тогда как в рамках другого подхода большее внимание уделяется журналистским правам. Тем не менее, оба подхода подчёркивают важность журналистской аккредитации для реализации права на свободу выражения мнений и свободу информации. Согласно указанным подходам, ограничения аккредитации допустимы только при условии соответствия требованиям трёхчастного теста, предусмотренного для проверки законности ограничений права на свободу выражения мнений.

#### IV. Аккредитация иностранных журналистов: стандарты ОБСЕ

Итоговый документ Венской встречи (1989 г.)<sup>21</sup> в параграфе 42 закрепляет обязательство государств-участников по предоставлению аккредитации иностранным журналистам, «где это необходимо» или «требуется» и «в целях регулярного поступления репортажей». Это означает, что получение аккредитации в принципе **не является обязательным условием** осуществления журналистской деятельности за рубежом, но 1) **если она необходима**, и 2) **если журналисты готовят регулярные репортажи**, то государства-участники обязуются предоставить аккредитацию. Однако в каких случаях аккредитация «необходима» зарубежным журналистам?

<sup>18</sup> Комитет по правам человека. 102-я сессия. Женева, 11-29 июля 2011 года. Замечание общего порядка № 34 «Статья 19: Свобода мнения и его выражения». ССР/С/ГС/34.

<sup>19</sup> Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ: Наблюдения и рекомендации». 25 октября 2006 г.

<sup>20</sup> Совет ЕС. Руководство ЕС по правам человека в области свободы выражения мнений в интернете и вне его. Заседание Совета в Брюсселе, 12 мая 2014 г. URL: [http://eeas.europa.eu/delegations/documents/eu\\_human\\_rights\\_guidelines\\_on\\_freedom\\_of\\_expression\\_online\\_and\\_offline\\_ru.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/documents/eu_human_rights_guidelines_on_freedom_of_expression_online_and_offline_ru.pdf).

<sup>21</sup> Итоговый документ Венской встречи 1989 г., п. 42.

В соответствии с международными стандартами и исследованиями в области медиаправа журналистская аккредитация необходима только для получения доступа к **местам с ограниченной вместимостью или закрытых для публичного посещения, включая опасные зоны**. В Замечании общего порядка № 34<sup>22</sup> к статье 19 МПГПП Комитет ООН по правам человека отметил, что «ограничения на аккредитацию допустимы лишь в случаях, когда для журналистов необходимо предоставить привилегированный доступ в некоторые места или на некоторые события». Как отмечалось выше, в Специальном докладе 2006 года указано, что аккредитация требуется только для участия в официальных мероприятиях и визитах или для доступа в места с ограниченным пространством, а также в места, которые закрыты для публики по причинам безопасности. В остальных случаях аккредитация не является необходимой.

Поскольку право на свободу выражения мнений носит трансграничный характер, **международные стандарты не проводят чётких различий между аккредитацией национальных и зарубежных журналистов**. Профессиональные функции и обязанности журналистов остаются неизменными вне зависимости от места их деятельности – журналисты выступают в качестве «сторожевых псов демократии», реализуя право общества на свободу выражения мнений и свободу информации. Иностранные журналисты получают аккредитацию по той же причине, что и национальные, например, когда они желают принять участие в официальных мероприятиях, посетить зоны стихийных бедствий или военных конфликтов.

Тем не менее, профессиональная деятельность за рубежом может представлять значительные трудности для журналистов. Некоторым журналистам могут потребоваться визы и дополнительная помощь в перемещении по чужой стране, в частности, может понадобиться охрана или гид. Таким образом, единственное различие в аккредитации для национальных и иностранных журналистов состоит в том, что зарубежным журналистам могут понадобиться **дополнительные привилегии как следствие получения аккредитации**.

Именно поэтому в Итоговом документе Венской встречи отмечается, что аккредитация нужна иностранным журналистам, в частности, **если они хотят получить многократные визы**. По этой же причине стандарты ОБСЕ указывают на то, что аккредитация может быть необходима для обеспечения регулярных репортажей. Если журналисты планируют регулярно освещать события в чужой стране, им, скорее всего, будут нужны долгосрочные многократные визы.

Вероятнее всего, именно поэтому в нескольких важных документах ОБСЕ государства-участники взяли на себя обязательство выдавать многократные въездные и выездные визы **постоянно аккредитованным журналистам** сроком на один год (Итоговый документ Мадридской встречи<sup>23</sup>) или другой «определенный срок» (Хельсинкский заключительный акт). Что касается иностранных журналистов с другой аккредитацией, Итоговый документ Мадридской встречи не предусматривает определённый срок для визы. В Итоговом документе Венской встречи лишь отмечается, что государства-участники должны в течение двух месяцев выдавать журналистам, независимо от места их постоянного проживания, многократные визы вместе с аккредитацией.

---

<sup>22</sup> Комитет по правам человека. 102-я сессия. Женева, 11-29 июля 2011 года. Замечание общего порядка № 34 «Статья 19: Свобода мнения и его выражения». CCPR/C/GC/34.

<sup>23</sup> Итоговый документ Мадридской встречи. Принят 9 сентября 1983 года, Мадрид. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/mc/40875>.

Тем не менее, **неаккредитованные журналисты** также должны иметь возможность получать визы, как это следует из многих документов ОБСЕ, в которых закреплено обязательство государств-участников оперативно рассматривать заявления на получение визы от любых журналистов. Кроме того, в Итоговом документе Мадридской встречи государства-участники заявили, что они будут без чрезмерных задержек повторно рассматривать заявления на получение визы от любых журналистов в случае отказа в выдаче визы. В целом это означает, что, согласно стандартам ОБСЕ, **аккредитация не требуется для получения визы**. Однако государства-участники ОБСЕ не обязаны предоставлять неаккредитованным журналистам многократные визы, в отличие от аккредитованных журналистов.

Важно также отметить, что, как следует из Итогового документа Мадридской встречи, журналисты, **в частном порядке** посещающие другие государства-участники, вообще не нуждаются в аккредитации, так как:

*«на журналистов, желающих совершить поездку по личным причинам, а не с целью профессиональной деятельности, распространяется тот же режим, что и на других посетителей из той же страны».*

В отношении **аккредитованных журналистов** государства-участники ОБСЕ также взяли на себя обязательства по упрощению получения **разрешений на пребывание** в иностранном государстве и по представлению **официальных документов**, которые могут потребоваться журналистам (Хельсинкский Заключительный акт). В Итоговом документе Венской встречи государства-участники взяли на себя обязательство обеспечивать доступ на официальные пресс-конференции и другие официальные мероприятия **без аккредитации** или «по аккредитации», где она требуется (Итоговый документ Венской встречи). Это означает, что если официальные мероприятия проводятся в месте с неограниченным пространством, аккредитация **не является необходимой** для иностранных журналистов, но она может быть предоставлена, чтобы облегчить доступ на мероприятия.

В целом государства-участники ОБСЕ взяли на себя **целый ряд обязательств**, касающихся доступа журналистов к информации, независимо от того, имеют они аккредитацию или нет. В частности, это обязательства:

- Оперативно пересматривать решения об отказе в выдаче аккредитации и виз (Итоговый документ Мадридской встречи);
- Облегчать перемещение иностранных журналистов по территории государств-участников, за исключением мест, закрытых по соображениям безопасности (Хельсинкский заключительный акт; Итоговый документ Мадридской встречи);
- Создавать условия для общения с источниками информации, включая государственных должностных лиц (Хельсинкский заключительный акт; Итоговый документ Мадридской встречи, Итоговый документ Венской встречи);
- Предоставлять по запросу информацию относительно практических вопросов, таких, как правила ввоза, налоги и жильё (Итоговый документ Венской встречи);
- Обеспечивать право на ввоз технического оборудования (фото-, кино-, магнитофонного, радио- и телевизионного) при условии последующего вывоза (Хельсинкский заключительный акт);
- Уважать потребность журналистов в профессиональной конфиденциальности (Итоговый документ Венской встречи).

Это также подтверждает, что аккредитация не является обязательным условием для работы журналистов за рубежом. Кроме того, приведённый выше перечень обязательств не является исчерпывающим, как следует из Итогового документа Мадридской встречи, в котором государства-участники провозгласили, что:

*«Они будут также рассматривать другие пути и средства оказания помощи журналистам из других государств-участников и таким образом давать им возможность решать практические проблемы, с которыми они могут столкнуться»<sup>24</sup>.*

Тем не менее, некоторые из положений ОБСЕ содержат фразы, которые могут привести к их неверной интерпретации. К примеру, в Хельсинском заключительном акте отмечается, что государства-участники «предоставят возможность» аккредитованным журналистам передавать результаты своей профессиональной деятельности в целях опубликования или передачи по радио и ТВ. Это может быть интерпретировано как выдача «разрешения» государством на распространение информации, что являлось бы нарушением международных стандартов в области свободы выражения мнений и свободы информации и противоречило бы общим обязательствам государств-участников ОБСЕ по оказанию помощи иностранным журналистам и улучшению условий их работы. Поэтому любые неоднозначные формулировки следует интерпретировать в контексте международных стандартов и других обязательств в рамках ОБСЕ. В данном случае «предоставить возможность», вероятнее всего, означает «обеспечить необходимыми средствами».

Некоторые из положений ОБСЕ могут показаться устаревшими в связи с развитием технологий. Например, Хельсинский заключительный акт также устанавливает, что государства-участники будут:

*«предоставлять журналистам государств-участников право ввоза, лишь при условии последующего вывоза, технического оборудования (фото-, кино-, магнитофонного, радио- и телевизионного-), необходимого для выполнения их профессиональной деятельности»*

Другим примером может служить положение Итогового документа Мадридской встречи, позволяющее журналистам иметь с собой справочные материалы, включая личные заметки и досье, *«которые будут использоваться строго для их профессиональных целей»*.

Эти положения должны быть переосмыслены в свете современных реалий, поскольку в настоящее время персональные устройства часто используются для профессиональных целей. Персональные устройства могут содержать большое количество информации, касающейся как профессиональной деятельности, так и частной жизни. Вышеизложенные положения не могут запрещать журналистам провозить какие-либо технические устройства, оборудование или материалы на территорию иностранного государства. В противном случае данные положения будут противоречить международным стандартам в области права на свободу выражения мнений, а также целям и задачам ОБСЕ.

**Подводя итог, следует отметить, что в соответствии с документами ОБСЕ аккредитация не является необходимым условием деятельности иностранных журналистов, но её важно предоставлять, если она необходима журналистам для получения дополнительных привилегий. Как следует из документов ОБСЕ, аккредитация может потребоваться зарубежным журналистам, если они хотят**

---

<sup>24</sup> Итоговый документ Мадридской встречи. Принят 9 сентября 1983 года, Мадрид.

получить многократные визы, если им нужна помощь в получении разрешений на пребывание, доступа в опасные зоны или места с ограниченным пространством, где могут проводиться официальные пресс-конференции и другие официальные мероприятия.

#### V. Аккредитация зарубежных журналистов при министерствах иностранных дел в регионе ОБСЕ

В регионе ОБСЕ существуют разные процедуры аккредитации. В некоторых странах ОБСЕ, например, в **Великобритании, Франции, Португалии и Германии**, аккредитацией иностранных журналистов занимается **независимый орган**, как это предусмотрено международными стандартами. В Совместной декларации 2003 года Специального докладчика ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросам свободы выражения мнений<sup>25</sup> отмечается, что аккредитация должна контролироваться независимым органом.

Тем не менее, в большинстве стран ОБСЕ **аккредитация иностранных журналистов осуществляется при министерствах иностранных дел**. В **Турции и Словении** аккредитация контролируется другими государственными органами. В Словении определенные функции, касающиеся аккредитации зарубежных журналистов, выполняет Министерство культуры<sup>26</sup>. В Турции аккредитацию зарубежных журналистов контролирует Главное управление по делам печати и информации, специальное учреждение Совета министров<sup>27</sup>.

Некоторые страны ОБСЕ рассматривают аккредитацию **как систему или пропуск**, предоставляющую **аккредитованным журналистам определенные льготы**. К примеру, в **Швеции и Норвегии** общая аккредитация для работы иностранных журналистов не требуется. Представители иностранных СМИ при наличии надлежащих документов могут свободно работать в Швеции, получив визу, разрешение на работу и т. д. Иностранным корреспондентам, внесенным в список международного пресс-центра Министерства иностранных дел Швеции, предоставляется доступ к помещениям и информации пресс-центра, в том числе, они получают еженедельную рассылку писем по электронной почте с информацией о предстоящих событиях, таких как пресс-брифинги и семинары<sup>28</sup>. Аккредитация может потребоваться только для освещения специальных мероприятий, о которых сообщается заранее. Поэтому в Швеции представителям зарубежных СМИ рекомендуется узнавать, нужна ли специальная аккредитация для присутствия на определённых мероприятиях.

---

<sup>25</sup> Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ). Принята 18 декабря 2003 г.

<sup>26</sup> Иностранные корреспонденты и корпункты в Словении. URL: [http://www.mk.gov.si/si/storitve/postopki/mediji/vpis\\_v\\_register\\_tujih\\_dopisnikov\\_in\\_dopisnistev/navodila\\_eng/](http://www.mk.gov.si/si/storitve/postopki/mediji/vpis_v_register_tujih_dopisnikov_in_dopisnistev/navodila_eng/)

<sup>27</sup> Аккредитация для представителей международных средств массовой информации, постоянно работающих в Турции. URL: <http://www.byegm.gov.tr/english/foreign-press/permanent-accreditation>

<sup>28</sup> Международный пресс-центр Министерства иностранных дел Швеции. URL: <http://www.government.se/press/international-press-centre/>

Аналогично, в Норвегии аккредитация может понадобиться иностранным журналистам для посещения специальных мест с ограниченным пространством. Кроме того, в Норвегии существует международный пресс-центр, который создаёт для зарубежных журналистов благоприятные условия для осуществления деятельности, в том числе предоставляет рабочие зоны с беспроводным доступом к Интернету, оборудованные техническими устройствами<sup>29</sup>. Центр обеспечивает иностранных журналистов ежедневной прессой, как норвежской, так и зарубежной, и организует встречи с членами парламента, а также другими государственными должностными лицами и политиками.

Государственный департамент **США** рассматривает аккредитацию как **пропуск в здание**. Аккредитованные журналисты и технические специалисты, которые не имеют постоянного пропуска в здание, могут посещать открытые мероприятия для прессы<sup>30</sup>. Если журналисты и технические специалисты СМИ хотят часто (не менее трёх раз в неделю) посещать Государственный департамент, они могут получить постоянный пропуск в здание.

В **Нидерландах** Министерство иностранных дел открыто для посетителей. В здании есть специальные средства для прессы, которыми журналисты могут пользоваться после предъявления пресс-карты, выданной Нидерландским союзом журналистов. Однако обязательное наличие этой карты от иностранных журналистов не требуется. Представителям СМИ разрешено пронести в здание аудиовизуальное оборудование, но в сопровождении сотрудников отдела информации и связи<sup>31</sup>.

В **Чехии** аккредитация иностранных журналистов также не требуется, и её отсутствие не влияет на процесс получения визы. Представители зарубежных СМИ могут подать заявление на получение долгосрочной аккредитации при Министерстве иностранных дел. Если они желают получить доступ только на определённые события, они могут подать заявление на получение краткосрочной аккредитации<sup>32</sup>. В то же время в правилах аккредитации МИД Чехии не указано, какие привилегии предоставляются аккредитованным журналистам.

От иностранных журналистов не требуется получение аккредитации для работы в **Украине** с 2011 года, когда были внесены изменения в Закон Украины «Об информации». Аккредитация необходима только тем журналистам, которые хотели бы получить доступ в зону антитеррористической операции (АТО) на востоке страны<sup>33</sup>. Изменения в законодательстве, внесённые в 2011 году, предоставили иностранным журналистам тот же объем прав, который предусмотрен для национальных журналистов<sup>34</sup>.

Однако в 2012 году представители иностранных СМИ в Украине направили письмо пресс-секретарю Президента Украины Дарье Чепак. В письме журналисты пожаловались, что

---

<sup>29</sup> Международный пресс-центр в Норвегии. URL: [https://www.regjeringen.no/en/dep/ud/organisation/departments/department\\_culture/nips/id732775/](https://www.regjeringen.no/en/dep/ud/organisation/departments/department_culture/nips/id732775/)

<sup>30</sup> Отдел по связям с прессой Госдепартамента США. URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/info/index.htm>

<sup>31</sup> Правила для посетителей здания Министерства иностранных дел в Гааге. URL: <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/contents/contact/rules-for-visitors>

<sup>32</sup> Аккредитация журналистов при Министерстве иностранных дел Чешской Республики. URL: [http://www.mzv.cz/jnp/en/issues\\_and\\_press/accreditation\\_of\\_foreign\\_journalists/accreditation\\_of\\_foreign\\_journalists.html](http://www.mzv.cz/jnp/en/issues_and_press/accreditation_of_foreign_journalists/accreditation_of_foreign_journalists.html)

<sup>33</sup> Информация об аккредитации иностранных журналистов, которые хотят посетить зону АТО. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/presscenter/news/33416-informacija-shhodo-akreditacijiinozemnih-zhurnalistiv-jaki-khochuty-vidvidati-zonu-ato>

<sup>34</sup> Аккредитация иностранных СМИ в Украине. URL: <http://russia.mfa.gov.ua/ru/press-center/notices/576-akreditaci-inozemnih-zmi-v-ukrajini>

новые правила значительно осложнили их работу в Украине. Как они утверждали, из-за изменений они должны были вернуться в свои страны для получения визы и пройти процедуру регистрации после возвращения в Украину<sup>35</sup>.

Правила аккредитации иностранных журналистов могут быть предметом злоупотреблений со стороны аккредитационных учреждений во многих странах, относящихся к региону ОБСЕ, и схемы таких злоупотреблений различны. Вместо того, чтобы упростить условия работы иностранных журналистов, данные государства устанавливают чрезмерные требования, которые международная правозащитная организация «Артикль 19» назвала «разрешительными схемами»<sup>36</sup>.

В целом можно выделить следующие разрешительные схемы злоупотреблений:

- Аккредитация как разрешение на работу
- Неясные правила аккредитации
- Избирательные условия предоставления аккредитации
- Аккредитация как механизм контроля за содержанием
- Произвольное применение процедур аккредитации
- Ограничения как симметричный ответ

*а) Аккредитация как разрешение на работу*

Понимание аккредитации как разрешения на работу противоречит обязательствам в рамках ОБСЕ по улучшению «условий работы для журналистов» и представляет собой несоразмерное вмешательство в свободу выражения мнений и информации, которое не является необходимым. Такое понимание аккредитации по сути парализует профессиональную деятельность неаккредитованных иностранных журналистов в ряде государств или делает её крайне затруднительной.

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дунья Миятович отмечала, что «аккредитация не должна превращаться в разрешение на работу, и её отсутствие не должно ограничивать возможность журналистов работать и свободно высказывать своё мнение»<sup>37</sup>. Как следует из Специального доклада 2006 года, аккредитация должна облегчать работу журналистов, а не применяться как общее разрешение на работу.

В правилах аккредитации министерств иностранных дел некоторых стран прямо указано, что аккредитация для иностранных журналистов является разрешением на работу. В ряде случаев правила не закрепляют это напрямую, но при их анализе становится понятным, что аккредитация может выполнять функцию разрешения на работу.

Правила Министерства иностранных дел Белоруссии гласят, что:

---

<sup>35</sup> Иностранные журналисты жалуются Чепак на сложности получения аккредитации и виз. 28.02.2012. Телекритика. URL: <http://www.telekritika.ua/news/2012-02-28/69970>

<sup>36</sup> Артикль 19. Международные стандарты: Регулирование деятельности работников средств массовой информации. Опубликовано 5 апреля 2012. URL: <https://www.article19.org/resources.php/resource/3021/en/international-standards:-regulation-of-media-workers>

<sup>37</sup> Представитель ОБСЕ призывает власти Белоруссии отменить требования по аккредитации журналистов. 17 июня 2014. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/119891>

*«Профессиональная деятельность журналиста иностранного средства массовой информации без аккредитационной карточки не допускается»<sup>38</sup>.*

В Белоруссии аккредитация является условием для получения визы для иностранных журналистов. Кроме того, в правилах Министерства иностранных дел Белоруссии не указано, какие преимущества даёт аккредитация.

В 2014 году журналист-фрилансер Андрей Мелешко был оштрафован в **Белоруссии** за сотрудничество с польским СМИ без соответствующей аккредитации<sup>39</sup>. Алесь Залевский и Александр Денисов, журналисты польского телеканала «Белсат», были также осуждены и оштрафованы за подобные административные правонарушения<sup>40</sup>. Предупреждения были вынесены Светлане Степановой, Евгению Скребецу, Юлии Сивец, Николаю Бенько и Юрию Дешуку за сотрудничество со СМИ, официально не зарегистрированными в стране, так как статья 11 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» устанавливает обязательную процедуру государственной регистрации СМИ. Данные решения были приняты в нарушение международных стандартов, но в полном соответствии с национальным законодательством.

Для того, чтобы получить постоянную аккредитацию при Министерстве иностранных дел **Бельгии**, иностранные журналисты должны получить временную пресс-карту, которая имеет статус разрешения на работу, как это четко указано в правилах аккредитации Министерства иностранных дел Бельгии<sup>41</sup>.

Согласно правилам пресс-карта не может быть выдана без наличия визы категории «D». Процедура оформления визы может занять несколько месяцев, причём точный срок не указан. Однако визы и аккредитация служат разным целям, и эти процессы не могут приравниваться друг к другу.

В Бельгии временная пресс-карта позволяет журналистам получить постоянную пресс-карту Организации Североатлантического договора (НАТО) и даёт право обратиться в Международную ассоциацию прессы (International Press Association, IPA) в Брюсселе для получения постоянной бельгийской пресс-карты. Журналистская деятельность без временной пресс-карты не допускается. Владельцы постоянной пресс-карты имеют тот же статус, который имеют бельгийские журналисты. В Бельгии журналисты, которым нужна постоянная пресс-карта, должны пройти процедуру аккредитации дважды. Сначала они получают временную пресс-карту и только после этого могут обратиться за получением постоянной бельгийской пресс-карты. Эти правила значительно осложняют условия работы иностранных журналистов в Бельгии.

В целом страны, как правило, не злоупотребляют различием между постоянной и временной аккредитацией. В некоторых странах существуют два типа аккредитации: временная и постоянная, или краткосрочная и долгосрочная, или долгосрочная аккредитация и аккредитация для отдельных мероприятий. В большинстве случаев,

---

<sup>38</sup> Положение о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации. Утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 2015 от 25.12.2008. URL: [http://mfa.gov.by/upload/vv/post\\_2015\\_accreditation.pdf](http://mfa.gov.by/upload/vv/post_2015_accreditation.pdf)

<sup>39</sup> Представитель ОБСЕ призывает власти Белоруссии отменить требования по аккредитации журналистов. 17 июня 2014. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/119891>

<sup>40</sup> См. там же.

<sup>41</sup> Правила аккредитации пресс-службы Федеральной государственной службы (ФГС) иностранных дел, внешней торговли и сотрудничества в целях развития. URL: [http://diplomatie.belgium.be/en/Newsroom/journalists\\_corner/accreditation](http://diplomatie.belgium.be/en/Newsroom/journalists_corner/accreditation)

например, в Белоруссии и в России, журналисты могут выбрать определённый тип аккредитации в зависимости от продолжительности работы в стране. В Эстонии и Литве аккредитация не делится на постоянную и временную; аккредитационные карточки выдаются на определённый срок.

В отличие от Белоруссии и Бельгии, правила аккредитации при министерствах иностранных дел **Латвии**<sup>42</sup>, **Литвы**<sup>43</sup> и **Молдовы**<sup>44</sup> прямо не заявляют, что аккредитация выполняет разрешительную функцию. Тем не менее, в правилах министерств указанных стран не указано, какие привилегии аккредитация предоставляет иностранным журналистам.

Кроме того, в Латвии наличие аккредитационной карточки является ключевым условием для получения визы. Аналогичным образом, для того, чтобы получить аккредитацию в Литве, иностранные журналисты должны обратиться в дипломатическое представительство или консульское учреждение Литвы в своих странах. Посольство Республики Молдова вправе выдать въездную визу только после предварительного рассмотрения соответствующего запроса от журналиста. Таким образом, получение въездной визы в Латвию, Литву и Молдову зависит от наличия у иностранных журналистов аккредитации; это означает, что аккредитация в этих государствах может выполнять разрешительную функцию. Это подтверждается тем фактом, что в сентябре 2015 года съёмочную группу российского телеканала LifeNews, которая прибыла в столицу Молдовы – Кишинёв, чтобы освещать акции протеста, не пустили в страну из-за отсутствия аккредитации<sup>45</sup>. Кроме того, в Молдове журналисты должны повторно представить в Министерство иностранных дел документы, которые были ранее отправлены по факсу, вместе с пресс-картами и паспортами.

Дополнительные процедуры, которые могут быть определены как «контроль по прибытии», были также введены в некоторых других государствах-участниках ОБСЕ. Например, после приезда в Бельгию иностранные журналисты должны связаться с пресс-службой и записаться на приём, чтобы получить временные пресс-карты. Они также должны обратиться в муниципальные учреждения по месту жительства в течение восьми дней после своего прибытия в Бельгию для того, чтобы их включили в реестр иностранных граждан. В России иностранные журналисты и члены их семей также обязаны зарегистрироваться в соответствующих органах Министерства внутренних дел Российской Федерации в течение трех дней с момента своего прибытия в Россию. Хотя в целом некоторые из этих требований могут согласоваться с международными стандартами, государствам, в соответствии с обязательствами ОБСЕ по улучшению условий работы для иностранных журналистов, важно стараться не усложнять условия работы иностранных журналистов, как это происходит, когда журналистов обязывают проходить через различные бюрократические процедуры.

Аккредитация при Министерстве иностранных дел **России** также является условием для получения визы<sup>46</sup>. Кроме того, случаи с корреспондентом программы «Спецкор»

---

<sup>42</sup> Порядок постоянной аккредитации представителей зарубежных СМИ в Латвии. 28.04.2016. URL: <http://www.mfa.gov.lv/en/news/procedure-for-permanent-accreditation-of-foreign-media-representatives-to-latvia>.

<sup>43</sup> Аккредитация при Министерстве иностранных дел Литовской Республики. URL: <https://www.urm.lt/default/en/press-centre/accreditation>

<sup>44</sup> Порядок аккредитации представителей иностранных СМИ при Министерстве иностранных дел Республики Молдова. URL: <http://www.mfa.gov.md/foreign-journalists-accreditation/>

<sup>45</sup> Пограничная полиция: у журналистов LifeNews не было аккредитации. 07.09.2015. Sputnik Молдова. URL: <http://ru.sputnik.md/politics/20150907/1651511.html>

<sup>46</sup> Правила аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от

украинского канала 2+2 Евгением Агарковым<sup>47</sup> и с финским журналистом-фрилансером Эсой Туоминеном<sup>48</sup> подтвердили, что в России аккредитация рассматривается как разрешение на работу. Эти иностранные журналисты были оштрафованы в связи с отсутствием аккредитации в 2014 и 2016 годах соответственно.

Правила аккредитации Министерства иностранных дел России гарантируют определённые преимущества для аккредитованных журналистов. Аккредитованные иностранные журналисты имеют тот же объём прав и обязанностей, которым наделены российские журналисты. Согласно правилам, аккредитованные журналисты, а также члены их семей «могут пользоваться услугами, предоставляемыми соответствующими подразделениями МИДа России, осуществляющими обслуживание находящегося в России дипломатического корпуса». Тем не менее, механизм предоставления этих услуг не определён, и в целом неясно, какие услуги доступны аккредитованным журналистам. Таким образом, преимущества аккредитации определены недостаточно чётко.

#### *b) Неясные правила аккредитации*

Разрешительные схемы могут также возникать из-за неясных правил. Международные стандарты требуют, чтобы правила аккредитации были прозрачными и достаточно чёткими. В упомянутом ранее решении по делу «Готье против Канады» Комитет ООН по правам человека заявил, что:

*«Устанавливаемые для системы аккредитации критерии должны быть конкретными, справедливыми и оправданными, а их применение должно быть прозрачным».*

В Совместной декларации 2003 года Специальный докладчик ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнений уточнили, что:

*«решения об аккредитации должны приниматься в рамках справедливого и прозрачного процесса на основании понятных и недискриминационных критериев, опубликованных заранее»<sup>49</sup>.*

Правила аккредитации иностранных корреспондентов при Министерстве иностранных дел **Польши** и **Казахстана** недостаточно ясны и прозрачны. В Польше аккредитация требуется для освещения специальных мероприятий при наличии действующей пресскарты. Сайт министерства содержит сведения о продлении аккредитации<sup>50</sup>, но не содержит информации о получении аккредитации. Министерство иностранных дел Казахстана также не регламентирует процедуру аккредитации. Оно лишь предоставляет

---

13 сентября 1994 г. № 1055. URL: [http://www.mid.ru/press\\_service/journalist\\_help/reglament/-/asset\\_publisher/pky0IzcRFTwe/content/id/608736](http://www.mid.ru/press_service/journalist_help/reglament/-/asset_publisher/pky0IzcRFTwe/content/id/608736)

<sup>47</sup> Сведения об атаках на СМИ. 31 августа 2015. Репортёры без границ. URL: <https://rsf.org/en/news/summary-attacks-media>

<sup>48</sup> Регулярный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ на заседании Постоянного совета ОБСЕ за период с 27 ноября 2015 года по 9 марта 2016 года. 10 марта 2016. URL: <http://www.osce.org/pc/227291?download=true>

<sup>49</sup> Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединённых Наций (ООН) по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ). Принята 18 декабря 2003 г.

<sup>50</sup> Информация для иностранных корреспондентов, аккредитованных при МИД Польши. URL: [http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/dla\\_mediow/korespondenci\\_zagraniczni/](http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/dla_mediow/korespondenci_zagraniczni/)

информацию о наборе документов, которые должны представить иностранные журналисты<sup>51</sup>. Отсутствие ясности в предоставляемых правилах аккредитации иностранных журналистов в Польше и Казахстане может привести к злоупотреблениям аккредитацией.

Согласно правилам Министерства иностранных дел **Эстонии**, аккредитация не требуется для иностранных журналистов. Владельцы пресс-карты получают материалы из Министерства. В то же время критерии аккредитации являются неточными и могут привести к произвольным отказам в аккредитации или её аннулированию:

*«[Аккредитационный] Комитет проводит оценку документов, представленных журналистом, и на этой основе, а также на основе других соответствующих обстоятельств Комитет выносит Генеральному директору ДПД [Департамента публичной дипломатии] одну из следующих рекомендаций: 1. аккредитовать журналиста; 2. отказать в аккредитации; 3. признать недействительным решение об аккредитации; 4. аннулировать аккредитацию досрочно и признать пресс-карту недействительной»<sup>52</sup>.*

Лишь в некоторых странах, таких как **Белоруссия, Россия, Эстония и Латвия**, правила аккредитации проясняют основания для отказа или лишения аккредитации.

*с) Избирательные условия предоставления аккредитации*

Данные схемы включают в себя чрезмерные требования для получения аккредитации журналистами, например, подтверждение определённого образования или договорных отношений со СМИ, а также отсутствие судимостей. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Миятович отмечала, что журналистика трактуется по-разному: как искусство, талант или даже страсть «рассказывать правду, информировать, быть услышанным, распространять новости, используя любые необходимые средства»<sup>53</sup>. Поэтому для выполнения журналистских функций не требуется специальное образование или наличие трудового договора со СМИ.

В Специальном докладе 2006 года также отмечается, что в обязательствах ОБСЕ:

*«подчеркивается гражданская природа журналистики, позволяющая гражданским лицам выполнять функции внештатного журналиста или Интернет-журналиста, и это право позволяет гражданским лицам взаимодействовать как с местными, так и с международными средствами массовой информации».*

Поэтому любые ограничения в отношении аккредитации для внештатных журналистов или журналистов, сотрудничающих с новыми медиа, являются чрезмерными.

В целом, технический прогресс значительно преобразовал медиaprостранство во всём мире и привёл к пересмотру понятия СМИ и журналистов как на национальном, так и на

---

<sup>51</sup> Аккредитация иностранных журналистов в Казахстане. URL: <http://mfa.gov.kz/index.php/ru/presstsentr/akkreditatsiya-zarubezhnykh-smi/perechen-neobkhodimykh-dokumentov-dlya-akkreditatsii>

<sup>52</sup> Порядок аккредитации журналистов, представляющих иностранные СМИ. 03.01.2007. Постановление № 4 Министра иностранных дел от 13 ноября 2006 года. URL: <http://www.vm.ee/en/procedure-accrreditation-journalists-representing-foreign-media>

<sup>53</sup> Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Безопасность журналистов – почему это важно. Опубликовано 5 декабря 2011. URL: <http://www.osce.org/fom/101983>

международном уровне. К примеру, Рекомендация Комитета министров о новом понятии СМИ (2011 г.) предлагает пересмотреть законодательство о СМИ, чтобы новое понятие СМИ охватывало:

*«всех участников и факторы, взаимодействие которых позволяет СМИ функционировать и выполнять свою роль в обществе».* Как отмечается в документе, крайне важно *«обеспечить самый высокий уровень защиты свободы СМИ и предоставить рекомендации об обязанностях и ответственности».*

Таким образом, авторам, которые пишут для похожих на СМИ сайтов в Интернете, важно также предоставлять аккредитацию, чтобы такие авторы могли внести свой вклад в реализацию права на свободу выражения мнений и свободу информации.

В большинстве стран могут быть аккредитованы как сотрудники медиакомпаний, так и фрилансеры. Однако в некоторых случаях министерства иностранных дел предоставляют аккредитацию только сотрудникам СМИ. Некоторые страны, такие как **Латвия, Россия и Белоруссия**, используют нечеткие формулировки («представители средств массовой информации»), что может привести к неверной интерпретации.

Правила аккредитации Министерства иностранных дел **Бельгии** предусматривают, что иностранные журналисты могут подать заявление на получение временной пресс-карты, только если журналистика является их основной профессиональной деятельностью и тем, «как они зарабатывают на жизнь в Бельгии». Кандидаты должны указать, сколько лет они проработали в качестве профессиональных журналистов, и раскрыть размер своей заработной платы.

Фрилансеры должны предоставить доказательство получения платежей за журналистскую работу за последние шесть месяцев (копии счетов-фактур и выписки с банковских счетов). Неясно при этом, каким образом эти данные влияют на решение о том, предоставлять журналисту аккредитацию или нет.

Журналисты, обратившиеся за получением аккредитации в Эстонии, должны предоставить копию сертификата, подтверждающего присвоение квалификации журналиста. Если журналисты приехали из стран, в которых такие сертификаты не выдаются, они должны предоставить документ, подтверждающий, что они работают в качестве журналиста не менее двух лет. В целом, такие правила накладывают дополнительный слой разрешений на медиапрофессионалов, усложняя процесс аккредитации и нарушая право на свободу информации.

#### *d) Аккредитация как механизм контроля за содержанием*

Данные схемы, при которых аккредитация не предоставляется или отзывается по политическим причинам, нарушают обязательства ОБСЕ по обеспечению функционирования независимых и плюралистичных СМИ и подавляют право общества на свободу выражения мнений и информации. Поэтому Итоговый документ Венской встречи 1989 года в параграфе 39 запрещает выдворение журналистов или лишение их аккредитации из-за содержания их публикаций. В данном документе государства-участники ОБСЕ заявили:

*«Напоминая, что законное осуществление журналистами своей профессиональной деятельности не поставит их перед угрозой выдворения и не приведет каким-либо другим образом к их наказанию, они будут воздерживаться от принятия ограничительных мер,*

*таких, как лишение журналиста аккредитации или выдворение его из-за содержания репортажей журналиста или его органа информации».*

Подобным образом Совместная декларация 2003 года Специального докладчика ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросам свободы выражения мнений<sup>54</sup> провозглашает, что:

*«Аккредитация ни при каких обстоятельствах не может быть отозвана только на основании содержания работы определенного журналиста».*

В некоторых странах ОБСЕ министерства иностранных дел запрашивают личную информацию о подающих заявки на аккредитацию. Такая информация может быть использована в произвольном порядке и иногда позволяет осуществлять контроль за содержанием журналистских материалов.

**Белоруссия, Чехия, Латвия, Польша и Казахстан** требуют, чтобы иностранные журналисты предоставили автобиографию и/или информацию о своей журналистской деятельности. В целом аккредитующее учреждение может запросить **биографические сведения** о заявителе, как следует из упомянутого ранее постановления ЕСПЧ по делу «Loersch и Nouvelle Association du Courrier против Швейцарии» (1995 г.). Однако, с точки зрения ЕСПЧ, подобные требования допустимы только в тех случаях, когда они не препятствуют доступу журналистов к информации, местам или событиям. Такие требования не могут использоваться в качестве инструментов контроля за содержанием и служить основаниями для отказа или лишения аккредитации из-за биографических деталей журналистов, их политических взглядов и т.д.

Данные положения также относятся к требованию предоставить **информацию о средствах массовой информации**, которое предъявляется в **Белоруссии, Латвии, Литве и Казахстане**. Иногда тематика или специализация СМИ становятся причиной для отказа или лишения аккредитации из-за содержания материалов, что противоречит международным стандартам. К примеру, в Белоруссии нескольким корреспондентам зарубежных СМИ, в том числе «Радио "Свободная Европа"/Радио "Свобода"» и Би-Би-Си, было отказано в аккредитации для освещения в мае 2014 года Чемпионата мира по хоккею, предположительно потому, что Международная федерация хоккея «отдала предпочтение специализированным спортивным СМИ»<sup>55</sup>. Журналисты, которым было разрешено освещать чемпионат, должны были получить отдельную аккредитацию Министерства иностранных дел, чтобы освещать другие темы во время пребывания в стране.

Особые опасения вызывает требование указывать **псевдонимы**, используемые журналистами, которое установлено в правилах аккредитации Министерства иностранных дел **Польши**. Это требование позволяет контролировать журналистские материалы, даже если они были опубликованы под другим именем.

---

<sup>54</sup> Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ). Принята 18 декабря 2003 г.

<sup>55</sup> Белоруссия. Свобода прессы 2015. Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedompress/2015/belarus>

Международные стандарты защищают журналистские псевдонимы и анонимность в рамках двух прав человека: права на свободу выражения мнений и права на неприкосновенность частной жизни. В частности, Специальный докладчик ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения заявил:

*«Шифрование и анонимность обеспечивают отдельным лицам и группам пространство для частной жизни в Интернете, чтобы они могли придерживаться своих убеждений и пользоваться правом на свободное выражение мнений без произвольного и незаконного вмешательства или посягательств»<sup>56</sup>.*

Следовательно, любое требование раскрыть личность журналиста подлежит оценке в рамках того же трёхчастного теста, который применяется к любым другим ограничениям свободы слова.

Министерства иностранных дел **Эстонии, Латвии, Польши** требуют, чтобы иностранные журналисты предоставили **описания своей творческой деятельности или свои ранее опубликованные статьи**. Эта информация может также может позволить властям не предоставлять аккредитацию определённым журналистам по политическим причинам.

В 2016 году **Турция** отклонила заявку на аккредитацию Силье Рённинг Кампесетер, корреспондентки норвежской газеты «Афтенпостен». В результате журналистке не был предоставлен вид на жительство<sup>57</sup>. Главный редактор «Афтенпостен» Эспен Эгиль Хансен заявил: «Кажется более вероятным, что реальная причина отказа в выдаче Кампесетер журналистской визы – её репортажи из курдских районов и границы с Сирией».

**Отказ или лишение аккредитации** иностранных журналистов **из-за содержания материалов** недопустим с точки зрения международных стандартов, поскольку это представляет собой нарушение права на свободу выражения мнений. Тем не менее, есть ряд примеров нарушений этого правила. Выше приведены некоторые из них.

В 2016 году корреспондент немецкого журнала «Шпигель» Хаснаин Казим покинул Турцию после того, как турецкое правительство отказалось продлить его аккредитацию, что сделало его работу в качестве журналиста практически невозможной. Как заявил главный редактор «Шпигель онлайн» Флориан Хармс, материалы Казима были написаны честно, но с долей критики<sup>58</sup>.

Раскрытие **цели визита** является ещё одним чрезмерным и произвольным требованием для иностранных журналистов, которое может использоваться для осуществления контроля за содержанием. Такое требование существует в Белоруссии и Латвии. Эта информация не только не является необходимой, но она также может быть использована для отказа в аккредитации журналистов, если их цели не согласуются с политикой национальных властей.

Кроме того, Аккредитационная комиссия МИД Эстонии может выборочно приглашать журналистов на интервью. Это налагает дополнительный слой бюрократических

---

<sup>56</sup> Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, UN Doc. A/HRC/29/32. 22 мая 2015. URL: [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A.HRC.29.32\\_AEV.doc](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A.HRC.29.32_AEV.doc)

<sup>57</sup> Aftenposten выдворяют из Турции. 9 февраля 2016. Aftenposten. URL: <http://www.aftenposten.no/verden/Aftenposten-is-being-thrown-out-of-Turkey-9415b.html>

<sup>58</sup> Турция: «Опасная зона» для журналистов. 26 апреля 2016. Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/en/turkey-adanger-zone-for-journalists/a-19215761>

требований на иностранных журналистов, тем самым усложняя процесс получения аккредитации.

*е) Произвольное применение процедур аккредитации*

В разных странах ОБСЕ встречаются различные схемы произвольного применения процедур аккредитации, но их объединяет то, что они направлены на ограничение потоков информации и подавление выражения оппозиционных мнений, что является серьёзным нарушением свободы выражения мнений и информации.

Хотя в **Украине** не требуется аккредитация для иностранных журналистов, Служба безопасности Украины (СБУ) по запросу украинского парламента составила список российских СМИ, чьи журналисты в Украине лишаются аккредитации при государственных учреждениях. В список включено около 110 СМИ<sup>59</sup>. Миятович заявила, что меры, ограничивающие некоторых российских журналистов в осуществлении ими своей профессиональной деятельности в Украине, чрезмерны<sup>60</sup>.

Правила аккредитации Министерства иностранных дел **Молдовы** не содержат требования для иностранных журналистов об указании цели визита. Тем не менее, это требование стало инструментом, с помощью которого журналистов лишают возможности осуществления профессиональной деятельности в стране. В январе 2016 года журналистам российских телевизионных каналов ВГТРК, Lifenews, Первый канал и РЕН ТВ, а также информационных агентств ТАСС и РИА «Новости» (МИА «Россия сегодня») было отказано во въезде в Молдову, поскольку они не смогли указать цель своего приезда<sup>61</sup>.

В 2015 году власти Молдовы наложили аналогичные ограничения на журналистов российских СМИ как минимум в семи случаях. Миятович несколько раз выражала обеспокоенность по этому поводу<sup>62</sup>. Власти объясняли эти меры необходимостью противостоять пропаганде и отмечали, что, в большинстве случаев журналисты должным образом не проинформировали пограничную службу об истинной цели своего приезда<sup>63</sup>. Подход к аккредитации как к **способу борьбы с пропагандой** совершенно не согласуется с международными стандартами, которые прямо указывают на то, что лишение аккредитации или выдворение не могут служить в качестве санкций за содержание журналистских материалов<sup>64</sup>.

Власти Турции часто запрещают въезд иностранным журналистам без каких-либо объяснений. Это можно проиллюстрировать несколькими примерами отказов в апреле 2016 года, когда нескольким иностранным журналистам было отказано во въезде в

---

<sup>59</sup> Сведения об атаках на СМИ. 31 августа 2015. Репортёры без границ. URL: <https://rsf.org/en/news/summary-attacks-media>

<sup>60</sup> Ограничительные меры по отношению к российским журналистам, освещающим события из Украины, чрезмерны, заявляет Представитель ОБСЕ. 26 февраля 2015. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/143111>

<sup>61</sup> Представитель ОБСЕ призывает власти Молдовы обеспечить журналистам возможность работать свободно и беспрепятственно. 23 января 2016. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/218386>

<sup>62</sup> Доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дуньи Миятович. 18 июня 2015. URL: <http://www.osce.org/pc/165276>

<sup>63</sup> Представитель ОБСЕ призывает власти Молдовы обеспечить журналистам возможность работать свободно и беспрепятственно. 23 января 2016. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/218386>

<sup>64</sup> См., например, Итоговый документ Венской встречи 1986 г. (1989 г), п. 39.

Турцию<sup>65</sup>. Среди них был корреспондент немецкого телеканала «АРД» Фолькер Швенк, который направлялся в пограничный регион между Турцией и Сирией, чтобы взять интервью у беженцев. Кроме того, Турция отказала во въезде журналисту-фрилансеру Дэвиду Лепеске, который сотрудничал с телеканалом «Аль Джазира», газетами «Гардиан» и «Нью Йорк Таймс». Журналист пытался связаться с турецким правительством, посольством Турции в Вашингтоне, а также турецким консульством в Чикаго для получения дополнительной информации, но это не дало результатов.

Ещё одним журналистом, которому было отказано во въезде в Турцию без объяснения причин, стал главный редактор турецкого бюро российского государственного информационного агентства «Спутник» Турал Керимов. Ему запретили въезд в Турцию, несмотря на то, что у него была действующая аккредитация и вид на жительство<sup>66</sup>.

Греческого фоторепортёра Гиоргоса Мутафиса, который по заданию немецкой газеты «Бильд» направлялся в Ливию через Стамбул, также не пустили в Турцию. Незадолго до этого журналист опубликовал в различных европейских изданиях снимки, иллюстрирующие кризис, связанный с сирийскими беженцами. По его словам, на паспортном контроле ему сообщили, что его имя «находится в списке и [ему] запрещён въезд», причин этого ему не назвали. Подобные списки «нежелательных» журналистов представляют серьёзную угрозу для права на свободу выражения мнений и информации. Как заявил Президент Европейского парламента Мартин Шульц, подобным «спискам имён журналистов не место в демократических странах»<sup>67</sup>.

В вышеуказанных случаях ограничительные меры могли быть приняты по политическим мотивам, что нарушает право журналистов на свободу выражения мнений и информации.

#### *f) Ограничения как симметричный ответ*

Правила аккредитации иностранных журналистов при министерстве иностранных дел **Белоруссии** допускают применение ответных мер против журналистов из тех стран, где введены ограничения в отношении белорусских журналистов. В **России** концепция «симметричного ответа» сформулирована ещё более широко, чем в Белоруссии. МИД России может предпринять ответные меры в отношении корреспондентов СМИ тех стран, где действуют ограничения в отношении российских граждан, а не только журналистов. Это неправомерное толкование аккредитации как разрешения или даже как санкции противоречит международным стандартам.

Применение этого ограничения можно проиллюстрировать несколькими примерами. В 2014 году Агентство внутренней безопасности Польши заявило, что профессиональная деятельность журналиста российского государственного информационного агентства МИА «Россия сегодня» Леонида Свиридова угрожает национальной безопасности, и попросило выдворить его из страны<sup>68</sup>. После этого Министерство иностранных дел

---

<sup>65</sup> Комитет по защите журналистов обратился к министру иностранных дел Турции в связи с отказом иностранным журналистам во въезде. 3 мая 2016. Комитет по защите журналистов. URL: <https://cpj.org/2016/05/cpj-writes-to-turkish-foreign-minister-about-barri.php>

<sup>66</sup> Комитет по защите журналистов обратился к министру иностранных дел Турции в связи с отказом иностранным журналистам во въезде. 3 мая 2016. Комитет по защите журналистов. URL: <https://cpj.org/2016/05/cpj-writes-to-turkish-foreign-minister-about-barri.php>

<sup>67</sup> Растут опасения по поводу «чёрного списка» репортёров в Турции. 26 апреля 2016. Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.com/en/growing-concerns-over-a-reporter-black-list-in-turkey/a-19215157>

<sup>68</sup> Польша. Свобода прессы 2015. Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/poland>

России лишило аккредитации корреспондента польского издания «Gazeta Wyborcza» Вацлава Радзивиновича в качестве «симметричного ответа»<sup>69</sup>.

В 2016 году Министерство иностранных дел Чехии отказало в аккредитации корреспонденту российского государственного информационного агентства МИА «Россия сегодня» (РИА Новости) Александру Куранову, а также корреспонденту ежедневной московской газеты «Вечерняя Москва» Владимиру Снегирёву<sup>70</sup>. В ответ на это МИД России заявил: «Решительно протестуем по поводу неконструктивных действий Праги, которые, разумеется, не останутся без соответствующей реакции»<sup>71</sup>.

## VI. Рекомендации

- Аккредитация может пониматься как схема, система или вправо, но она не может выполнять разрешительную функцию. Важно, чтобы правила аккредитации улучшали условия работы для журналистов, а не препятствовали их деятельности. Это необходимо для того, чтобы обеспечить право общества на свободу информации.
- Любые ограничения, касающиеся аккредитации, должны соответствовать критериям, установленным пунктом 3 статьи 19 МПГПП и пунктом 2 статьи 10 ЕКПЧ. Эти ограничения должны быть предусмотрены правом, преследовать правомерную цель и быть необходимыми в демократическом обществе, то есть должна быть острая социальная необходимость в таких ограничениях.
- Аккредитация может быть необходима, только если иностранные журналисты желают получить доступ в места с ограниченным пространством или зоны, закрытые по соображениям безопасности, или если они желают получить многократные визы. Государства-участники могут предоставлять аккредитацию иностранным журналистам для доступа к другим местам или событиям, но такая аккредитация не может быть обязательна в этих случаях.
- Важно, чтобы аккредитация не становилась условием для получения визы или въезда в страну. Тем не менее, рекомендуется, чтобы правила аккредитации гарантировали своевременное получение многократных виз аккредитованным иностранным журналистам. Рекомендуется, чтобы правила аккредитации гарантировали выдачу многократных долгосрочных виз постоянно аккредитованным иностранным журналистам.
- Аккредитация не может служить разрешением на работу. Важно, чтобы государства-участники отменили чрезмерные требования, которые приравнивают схему аккредитации к процессу получения виз или разрешений на работу.

---

<sup>69</sup> МИД России для «симметрии» лишил аккредитации польского журналиста. 18.12.2015. Новая Газета. URL: <http://www.novayagazeta.ru/news/1698882.html>

<sup>70</sup> Чешские дипломаты объяснят Москве отказ российским журналистам. 14 апреля 2016. Prague Monitor. URL: <http://praguemonitor.com/2016/04/14/czech-diplomats-explain-rejected-russian-reporters-moscow>

<sup>71</sup> Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с отказом властей Чехии в аккредитации российских журналистов А.Куранова и В.Снегирева. 13.04.16. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2229507](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2229507)

- Необходимо исключить из правил аккредитации чрезмерные требования для получения аккредитации. В отношении иностранных журналистов не может быть требований раскрывать размер заработной платы или предоставлять подробные описания публикаций. Журналисты не обязаны сообщать о целях своих визитов.
- В идеале аккредитация иностранных журналистов должна контролироваться независимым органом. Как бы то ни было, правила аккредитации иностранных журналистов важно сделать чёткими и прозрачными. Рекомендуется чётко указать на сайтах аккредитующих учреждений, на каких условиях и в какие сроки иностранные журналисты получают аккредитацию.
- Важно закрепить право на получение аккредитации за фрилансерами в целях дальнейшего содействия свободному распространению информации.
- Рекомендуется, чтобы привилегии, предоставляемые аккредитованным журналистам, были чётко изложены в правилах аккредитации.
- Необходимо, чтобы государства-участники уважали право иностранных журналистов не раскрывать псевдонимы.
- Государства-участники должны стремиться к тому, чтобы не усложнять условия работы иностранных журналистов, в том числе не обязывать их проходить различные бюрократические процедуры по прибытии в страну.
- Важно, чтобы правила аккредитации устанавливали законные основания для отказа в аккредитации и лишения аккредитации. Отказ и лишение представляют собой крайние меры и не могут служить в качестве наказания за профессиональную деятельность или содержание материалов.
- Отказ или лишение аккредитации не могут использоваться в качестве мер по борьбе с пропагандой или как инструмент «симметричного ответа». Списки «нежелательных» журналистов недопустимы.
- Рекомендуется, чтобы правила аккредитации обязывали аккредитующее учреждение сообщать журналистам о причинах отказа или лишения аккредитации.

## Библиография

1. Aftenposten выдворяют из Турции. 9 февраля 2016. Aftenposten. URL: <http://www.aftenposten.no/verden/Aftenposten-is-being-thrown-out-of-Turkey-9415b.html>.
2. Deutsche Welle. Растут опасения по поводу «чёрного списка» репортёров в Турции. 26 апреля 2016. URL: <http://www.dw.com/en/growing-concerns-over-a-reporter-black-list-in-turkey/a-19215157>.
3. Deutsche Welle. Турция: «Опасная зона» для журналистов. 26 апреля 2016. URL: <http://www.dw.com/en/turkey-adanger-zone-for-journalists/a-19215761>.
4. Freedom House. Свобода прессы 2015. Белоруссия. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedompress/2015/belarus>.
5. Freedom House. Свобода прессы 2015. Польша. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/poland>.
6. Prague Monitor. Чешские дипломаты объяснят Москве отказ российским журналистам. 14 апреля 2016. URL: <http://praguemonitor.com/2016/04/14/czech-diplomats-explain-rejected-russian-reporters-moscow>.
7. Sputnik Молдова. Пограничная полиция: у журналистов LifeNews не было аккредитации. 07.09.2015. URL: <http://ru.sputnik.md/politics/20150907/1651511.html>.
8. Article 19. Международные стандарты: Регулирование деятельности работников средств массовой информации. Опубликовано 5 апреля 2012. URL: <https://www.article19.org/resources.php/resource/3021/en/international-standards:-regulation-of-media-workers>.
9. Доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дуньи Миятович. 18 июня 2015. URL: <http://www.osce.org/pc/165276>.
10. Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, UN Doc. A/HRC/29/32. 22 мая 2015. URL: [http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A.HRC.29.32\\_AEV.doc](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A.HRC.29.32_AEV.doc).
11. Комитет по защите журналистов обратился к министру иностранных дел Турции в связи с отказом иностранным журналистам во въезде. 3 мая 2016. Комитет по защите журналистов. URL: <https://cpj.org/2016/05/cpj-writes-to-turkish-foreign-minister-about-barri.php>.
12. Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с отказом властей Чехии в аккредитации российских журналистов А.Куранова и В.Снегирева. 13.04.16. URL: [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2229507](http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2229507).
13. Новая Газета. МИД России для «симметрии» лишил аккредитации польского журналиста. 18.12.2015. URL: <http://www.novayagazeta.ru/news/1698882.html>.
14. Ограничительные меры по отношению к российским журналистам, освещающим события из Украины, чрезмерны, заявляет Представитель ОБСЕ. 26 февраля 2015. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/143111>.
15. П. Клаво, Т. Мендель, Я. Лафреньер. Свобода выражения мнений и общественный порядок: Учебное пособие. ЮНЕСКО, 2015. С. 34. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002313/231305e.pdf>.
16. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Безопасность журналистов – почему это важно. Опубликовано 5 декабря 2011. URL: <http://www.osce.org/fom/101983>.
17. Представитель ОБСЕ призывает власти Белоруссии отменить требования по аккредитации журналистов. 17 июня 2014. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/119891>.

18. Представитель ОБСЕ призывает власти Молдовы обеспечить журналистам возможность работать свободно и беспрепятственно. 23 января 2016. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/218386>.
19. Регулярный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ на заседании Постоянного совета ОБСЕ за период с 27 ноября 2015 года по 9 марта 2016 года. 10 марта 2016. URL: <http://www.osce.org/pc/227291?download=true>.
20. Репортёры без границ. Сведения об атаках на СМИ. 31 августа 2015. URL: <https://rsf.org/en/news/summary-attacks-media>.
21. С. Бакли, К. Дуэр, Т. Мендель, Ш. О'Сиокру, М. Прайс, М. Рабой. Вещание, голос и подотчётность: Подход к политике, законодательству и регулированию в интересах общества. С. 143. URL: [http://www.amarc.org/documents/books/Broadcasting\\_Voice\\_and\\_Accountability.pdf](http://www.amarc.org/documents/books/Broadcasting_Voice_and_Accountability.pdf).
22. Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ: Наблюдения и рекомендации». 25 октября 2006 г. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/22066?download=true>.
23. Телекритика. Иностранцы журналисты жалуются Чепак на сложности получения аккредитации и виз. 28.02.2012. URL: <http://www.telekritika.ua/news/2012-02-28/69970>.
24. Я. Остер. Свобода средств массовой информации как фундаментальное право / Cambridge University Press. 2015. С. 134.

## Документы

1. Аккредитация для представителей международных средств массовой информации, постоянно работающих в Турции. URL: <http://www.byegm.gov.tr/english/foreign-press/permanent-accreditation>.
2. Аккредитация журналистов при Министерстве иностранных дел Чешской Республики. URL: [http://www.mzv.cz/jnp/en/issues\\_and\\_press/accreditation\\_of\\_foreign\\_journalists/accreditation\\_of\\_foreign\\_journalists.html](http://www.mzv.cz/jnp/en/issues_and_press/accreditation_of_foreign_journalists/accreditation_of_foreign_journalists.html).
3. Аккредитация иностранных журналистов в Казахстане. URL: <http://mfa.gov.kz/index.php/ru/presstsentr/akkreditatsiya-zarubezhnykh-smi/perechen-neobkhodimyykh-dokumentov-dlya-akkreditatsii>.
4. Аккредитация иностранных СМИ в Украине. URL: <http://russia.mfa.gov.ua/ru/press-center/notices/576-akreditaci-inozemnih-zmi-v-ukrajini>.
5. Аккредитация при Министерстве иностранных дел Литовской Республики. URL: <https://www.urm.lt/default/en/press-centre/accreditation>.
6. Будапештский документ: «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» (Саммит СБСЕ). Принят 5-6 декабря 1994 г., Будапешт. // Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. 1975-2012 гг. 2-е изд. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013. URL: <http://www.osce.org/fom/99565>.
7. Документ московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Принят 3 октября 1991 года, Москва. // Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. 1975-2012 гг. 2-е изд. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013. URL: <http://www.osce.org/fom/99565>.
8. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Принят 1 августа 1975 года, Хельсинки. // Обязательства: Свобода СМИ, свобода

- выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. 1975-2012 гг. 2-е изд. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013. URL: <http://www.osce.org/fom/99565>.
9. Иностраные корреспонденты и корпункты в Словении. URL: [http://www.mk.gov.si/si/storitve/postopki/mediji/vpis\\_v\\_register\\_tujih\\_dopisnikov\\_in\\_dopisnistev/navodila\\_eng/](http://www.mk.gov.si/si/storitve/postopki/mediji/vpis_v_register_tujih_dopisnikov_in_dopisnistev/navodila_eng/).
  10. Информация для иностранных корреспондентов, аккредитованных при МИД Польши. URL: [http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/dla\\_mediow/korespondenci\\_zagraniczni/](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/dla_mediow/korespondenci_zagraniczni/).
  11. Информация об аккредитации иностранных журналистов, которые хотят посетить зону АТО. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/presscenter/news/33416-informacija-shhodo-akreditacijinozemnih-zhurnalistiv-jaki-khochuty-vidvidati-zonu-ato>.
  12. Итоговый документ Венской встречи (Третья встреча по результатам хельсинкской конференции). Принят 15 января 1989 г., Вена. // Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. 1975-2012 гг. 2-е изд. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013. URL: <http://www.osce.org/fom/99565>.
  13. Итоговый документ Мадридской встречи. Принят 9 сентября 1983 года, Мадрид. // Обязательства: Свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. 1975-2012 гг. 2-е изд. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013. URL: <http://www.osce.org/fom/99565>.
  14. Комитет по правам человека. 102-я сессия. Женева, 11-29 июля 2011 года. Замечание общего порядка № 34 «Статья 19: Свобода мнения и его выражения». ССРР/С/СР/34. URL: <https://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom34.html>.
  15. Международный пресс-центр в Норвегии. URL: [https://www.regjeringen.no/en/dep/ud/organisation/departments/departments\\_culture/nips/id732775/](https://www.regjeringen.no/en/dep/ud/organisation/departments/departments_culture/nips/id732775/).
  16. Международный пресс-центр Министерства иностранных дел Швеции. URL: <http://www.government.se/press/international-press-centre/>.
  17. Отдел по связям с прессой Госдепартамента США. URL: <http://www.state.gov/r/pa/prs/info/index.htm>.
  18. Положение о порядке аккредитации в Республике Беларусь журналистов иностранных средств массовой информации. Утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 2015 от 25.12.2008. URL: [http://mfa.gov.by/upload/vv/post\\_2015\\_accreditation.pdf](http://mfa.gov.by/upload/vv/post_2015_accreditation.pdf).
  19. Порядок аккредитации журналистов, представляющих иностранные СМИ. 03.01.2007. Постановление № 4 Министра иностранных дел от 13 ноября 2006 года. URL: <http://www.vm.ee/en/procedure-accreditation-journalists-representing-foreign-media>.
  20. Порядок аккредитации представителей иностранных СМИ при Министерстве иностранных дел Республики Молдова. URL: <http://www.mfa.gov.md/foreign-journalists-accreditation/>.
  21. Порядок постоянной аккредитации представителей зарубежных СМИ в Латвии. 28.04.2016. URL: <http://www.mfa.gov.lv/en/news/procedure-for-permanent-accreditation-of-foreign-media-representatives-to-latvia>.
  22. Правила аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994 г. №

1055. URL: [http://www.mid.ru/press\\_service/journalist\\_help/reglament/-/asset\\_publisher/pky0IzcRFTwe/content/id/608736](http://www.mid.ru/press_service/journalist_help/reglament/-/asset_publisher/pky0IzcRFTwe/content/id/608736).
23. Правила аккредитации пресс-службы Федеральной государственной службы (ФГС) иностранных дел, внешней торговли и сотрудничества в целях развития. URL: [http://diplomatie.belgium.be/en/Newsroom/journalists\\_corner/accreditation](http://diplomatie.belgium.be/en/Newsroom/journalists_corner/accreditation).
24. Правила для посетителей здания Министерства иностранных дел в Гааге. URL: <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/contents/contact/rules-for-visitors>.
25. Резолюция A/RES/59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 14 декабря 1946 г. URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/59%28I%29>.
26. Роберт У. Готье против Канады. Сообщение No. 633/1995, 5 мая 1999 г. // Подборка решений Комитета по правам человека в соответствии с Факультативным протоколом. Том 6. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева, 2005 г. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/SDecisionsVol6ru.pdf>.
27. Совет ЕС. Руководство ЕС по правам человека в области свободы выражения мнений в интернете и вне его. Заседание Совета в Брюсселе, 12 мая 2014 г. URL: [http://eeas.europa.eu/delegations/documents/eu\\_human\\_rights\\_guidelines\\_on\\_freedom\\_of\\_expression\\_online\\_and\\_offline\\_ru.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/documents/eu_human_rights_guidelines_on_freedom_of_expression_online_and_offline_ru.pdf).
28. Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнений Организации американских государств (ОАГ). Принята 18 декабря 2003 г. // Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013 г. URL: <http://www.osce.org/fom/99558>.