

Глава III. Правовые основы регулирования в сфере связей с общественностью

План:

1. Нормы международного права о связях с общественностью.
2. Российское законодательство о PR-деятельности.
3. Профессиональные требования к PR-специалисту.

1. Нормы международного права о связях с общественностью

Необходимость в международно-правовом регулировании каналов связей с общественностью, основанных на принципах свободы массовой информации, независимости СМИ, обмене информацией и др., возникла с возрастанием ее роли в развитии современных международных отношений, повышением ответственности государств и СМИ за распространяемую ими информацию. Внимание, которое ООН, ЮНЕСКО и другие международные организации уделяют разработке международно-правовых норм в области связей с общественностью, также свидетельствует о важности регулирования указанных вопросов на международном уровне. Конституция Российской Федерации в ст. 15 ч. 4 декларирует, что общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. При этом если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Тем самым устанавливается прямое действие общепризнанных принципов и норм международного права, а также международных договоров на территории РФ¹.

Рассмотрим основные международно-правовые акты, регулирующие право человека на информацию, доступ к информации, касающейся деятельности СМИ. Прежде всего остановимся на имеющих первостепенное значение международных документах в области средств массовой информации. Так, статья 19 Всеобщей декларации прав человека (принятой Гене-

¹ Кузнецов В. Ф. Указ. соч.— С. 49–54.

ральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.), статьей 19, 20 *Международного пакта о гражданских и политических правах* (принятого Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г.) закрепляют права человека на свободу убеждений и свободное выражение своего мнения. Эти права включают в себя свободу беспрепятственно отстаивать свои убеждения, искать, получать и распространять любыми средствами всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ¹. *Международный пакт о гражданских и политических правах* предусматривает определенные гарантии против произвольного ограничения права на доступ к информации. Они заключаются в требовании, чтобы ограничения устанавливались, во-первых, только законами, во-вторых, исключительно в целях обеспечения уважения права других лиц или охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья, нравственности населения.

Анализ положений Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации» показывает, что он в целом отвечает тем минимальным стандартам, которые заложены во Всеобщей декларации прав человека и в *Международном пакте о гражданских и политических правах*².

В 1996 г. Российская Федерация вступила в Совет Европы и, соответственно, нормы общеевропейских актов, в частности о СМИ, стали частью ее правовой системы.

В наиболее общей форме проблемы организации и деятельности СМИ урегулированы в ст. 10 *Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод* от 4 ноября 1950 г. Статья 10 гарантирует свободу выражения мнений и свободу информации без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Она предоставляет широкие возможности для защиты, поскольку в ее первом пункте содержится открытый перечень основных прав. Во втором пункте перечислены определенные основания, на которые договаривающиеся государства могут ссылаться для обос-

¹ *Правовое поле журналиста* / Науч. ред. Б. И. Варецкий. — М., 1997. — С. 6.

² Федотов М. А. Закон о СМИ и конституционные нормы в России // *Законодательство и практика СМИ*, 1995. — № 9. — С. 8.

нования ограничений, налагаемых на осуществление этих прав¹.

За применением Европейской конвенции надзирают Комитет министров Совета Европы и Европейский суд по правам человека. Последний разъяснил и прокомментировал характер защищаемой свободы выражения мнения в соответствии со ст. 10: «Свобода выражения мнения представляет собой одну из главнейших основ демократического общества, одно из основных условий для его развития и для развития каждого человека... Она применима не только к “информации” или “идеям”, которые получают положительный отклик или рассматриваются как неоскорбительные или нейтральные, но и к тем идеям, которые для государства или любой части его населения являются оскорбительными, шокирующими или нарушающими спокойствие. Таковы требования плюрализма, толерантности и терпимости, без которых не может существовать демократическое общество»². Данная свобода является одной из основ демократии, одной из важнейших предпосылок реализации других прав и свобод и в конечном результате — воплощения на практике принципа связи с общественностью.

Статья 29 Конституции РФ по сравнению со ст. 10 Европейской конвенции более широко трактует свободу выражения мнений и свободу информации. В ней, помимо закрепленных в Конвенции прав получать и распространять информацию, содержится право свободно искать, передавать и производить ее. Таким образом, Конституция Российской Федерации расширяет и раскрывает положения ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод³.

На уровне Совета Европы принят целый ряд документов, непосредственно посвященных проблемам СМИ. Так, в *Резолюции 428 (1970) относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека* сформулированы прин-

¹ См. Гомьен, Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская хартия: право и практика.— М., 1998.— С. 8.

² Решение по делу Хендисайт от 7 декабря 1976 г. // Series A.— № 24.— Р. 49.

³ Шульженко Ю. Н. Стандарты Совета Европы в области СМИ и российская действительность // Рос. юстиция.— 1999.— № 5.— С. 8.

ципы, которые необходимо соблюдать для обеспечения независимости СМИ: любое ее ущемление допускается только на основании решений суда, не допустима ни прямая, ни косвенная цензура, независимость должна быть защищена от угрозы со стороны монополий и др.; кроме того, предусмотрены меры по обеспечению ответственности СМИ, защите индивида от любого посягательства на его право или его личную жизнь.

Этот акт Указом Президента РФ Б. Н. Ельцина от 20 марта 1993 г. «О гарантиях информационной стабильности и требованиях к телерадиовещанию» был рекомендован для использования в качестве образца всем государственным телерадиокомпаниям. Но реального воздействия на стиль работы отечественных аудиовизуальных СМИ он пока не оказал¹

На 36-й очередной сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы в 1984 г. была принята *Резолюция № 820 об отношениях парламентов государств со средствами массовой информации*. В ней были установлены права и обязанности парламентов и СМИ. Поскольку осведомленность населения о работе парламента является элементом любого современного демократического общества, парламентам необходимо, чтобы СМИ освещали их деятельность.

Существует целый ряд решений Совета Европы и его органов, касающихся конкретного воплощения свободы массовой информации. В качестве примера можно назвать рекомендации Комитета министров № R (94) 13 «О мерах обеспечения прозрачности средств массовой информации» и № R (99) 1 «О мерах по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации». Особо следует выделить *Европейскую конвенцию о трансграничном телевидении* (1989). Целью данной Конвенции, согласно ст. 1, является облегчение трансляции и ретрансляции телепрограмм без учета границ между участниками соглашения. Массовая информация в этом случае действительно является свободной, так как она не ограничивается пределами одного государственного образования.

Статья 4 устанавливает, что участники Конвенции обеспечивают свободное выражение мнения и свободу информации

¹ Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации.— М., 1999.— С. 28.

в соответствии со ст. 10 Европейской конвенции. Таким образом, на свободу распространения массовой информации посредством трансграничного вещания распространяются ограничения, установленные ч. 2 ст. 10 Конвенции (допустимость злоупотребления свободой массовой информации).

В ст. 7 устанавливаются обязанности телерадиовещателя. Программы должны выражать уважение к человеческому достоинству и основным правам других людей. Они не должны быть непристойными, не должны выделять насилие и способствовать расовой ненависти. Телевещатель должен обеспечивать, чтобы в новостях факты и события представлялись справедливо и поощрялось свободное формирование мнений.

Согласно ст. 27 страны-участницы, являющиеся членами Европейского экономического сообщества, применяют предписания данной Конвенции только в тех случаях, когда отсутствуют правовые нормы сообщества, регулирующие конкретный вопрос. Конвенция не является препятствием для заключения ими международных соглашений и договоров, дополняющих или развивающих ее положения. Таким образом, Европейская конвенция о трансграничном телевидении регламентирует основополагающие моменты телевещания.

При помощи СМИ можно как подстрекать к войне, пропагандировать расизм и апартеид, так и вести борьбу за укрепление мира. Поэтому международное право содержит ряд норм, запрещающих или ограничивающих передачу определенной информации. К такой информации в первую очередь относится пропаганда войны и милитаризма. Например, в *Международной конвенции об использовании радиовещания в интересах мира* (1936) отмечается, что радиовещание должно использоваться лишь в интересах мира и взаимопонимания. Конвенция запрещает передачи, подстрекающие к действиям, несовместимым с внутренним порядком, с безопасностью других государств, а также пропаганду войны.

28 ноября 1978 г. Генеральной конференцией ЮНЕСКО была провозглашена *Декларация об основных принципах, касающихся вклада СМИ в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и борьбы против расизма и апартеида, подстрекательства к войне*. Эта Декларация провозглашает, что дело укрепления мира и междуна-

родного взаимопонимания нуждается в свободном, более широком и сбалансированном распространении информации. В соответствии с ней средства массовой информации должны играть важную роль в воспитании молодежи в духе мира, справедливости, свободы и прав всех людей всех наций. Цель данной Декларации — ограничить международно-правовыми рамками возможность негативного воздействия СМИ на международную политику.

Итак, международно-правовые документы содержат наиболее общие нормы, которые регулируют следующие вопросы связей с общественностью: независимость СМИ от государства, запрет цензуры, недопустимость монополизации СМИ и злоупотреблений свободой массовой информации, ответственность за правонарушения в данной сфере, рекламу, спонсорство, свободу профессиональной деятельности журналиста и др. Главной чертой всех указанных актов является гуманизм, защита основных прав и свобод человека.

Безусловно, законодательство РФ о средствах массовой информации должно развиваться, опираясь на общепризнанные нормы и принципы международного права, документы ООН и ЮНЕСКО, рекомендации Совета Европы, с учетом директив Европейского союза. Привести его в соответствие с вышеуказанными международными стандартами можно как путем их прямого воспроизводства в текущем российском законодательстве, так и принятием ряда новых нормативных актов.

Таким образом, принципы и нормы международного права закладывают основы определенного порядка в сфере связей с общественностью, способствуют налаживанию и активизации международного обмена информацией.

2. Российское законодательство о PR-деятельности

Российская инфраструктура связей с общественностью, массового информирования включает традиционные электронные и печатные СМИ, информационные агентства и разнообразные сайты глобальной сети Интернет. При этом происходит интенсивная конвергенция различных средств массового ин-

формирования на основе использования современных информационно-коммуникационных технологий, сетей и систем¹.

Тем не менее, в России по-прежнему доминирующую роль в массовом информировании играют традиционные СМИ и в первую очередь электронные. Российские СМИ, получив политическую свободу по закону «О средствах массовой информации» (1991), достаточно быстро оказались поражены недугом «экономической несвободы». В результате этого как государственные или поддерживаемые в различных формах структурами власти, так и «независимые» СМИ сегодня фактически вынуждены выражать не мнение общества, а частные или корпоративные интересы в пространстве масс-медиа, их явных и неявных владельцев — представителей различных элитных групп.

Более того, некоторые российские СМИ, особенно печатные, вообще не являются таковыми в классическом смысле, так как их деятельность в принципе не основана на экономической зависимости от массового потребителя информации. Подобные структуры скорее представляют собой разомкнутые информационные системы, предназначенные для доставки массовому получателю или в конкретные узлы элитной сети заранее оплаченных и заданным образом подготовленных информационных сообщений в форме традиционных СМИ. Это происходит потому, что правовой механизм деятельности российских СМИ не является ясным и прозрачным и нуждается в скорейшем законодательном урегулировании и приведении его в соответствие с действующим Гражданским кодексом и законодательством в сфере экономической и хозяйственной деятельности. В рамках такого урегулирования должны быть четко определены и разграничены права, обязанности и ответственность собственника, издателя и редакции СМИ. Существенно значимым является и отсутствие до настоящего времени законов о телевизионном и радиовещании, лоббистской деятельности.

Многие сайты сети Интернет по таким характеристикам, как «периодичность распространения информации» и «массовость (неограниченный круг пользователей) информации», с

¹ Кузнецов В. Ф. Указ. соч.— С. 54–59.

правовой точки зрения могут быть отнесены к средствам массовой информации — сетевым СМИ. Анализ российского законодательства о СМИ показывает, что большинство действующих и проектируемых в его рамках норм может и должно быть применено к сетевым СМИ.

Главным инструментом реализации информационной политики является законодательство. После принятия Конституции РФ 1993 г., одной из самых либеральных в мире, появилась необходимость в изменении ранее принятых и создании новых законов, регулирующих рынок массовых коммуникаций и СМИ.

В 1995 г. появляются федеральные законы «О рекламе», «Об информации, информатизации и защите информации», «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации», «Об общественных объединениях».

В середине 1990-х гг. выходят в свет положения «Об Управлении Президента Российской Федерации по связям с общественностью», «О судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации», «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам взаимодействия с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями, депутатами Государственной Думы», а также постановления Правительства РФ «О мерах по совершенствованию взаимодействия со средствами массовой информации», «Правила отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности».

В начале 2003 г. принимается постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти». В тексте постановления дается перечень обязательных для опубликования в Интернете сведений: об исполнении федерального бюджета, об открытых конкурсах, аукционах и тендерах с условиями их проведения, о федеральных целевых программах, о поездках членов Правительства РФ, об их заявлениях на официальных мероприятиях, почтовых адресах того или иного ведомства. Постановление также обязывает публиковать законопроекты, которые готовят чиновники, до их передачи в Государственную думу РФ.

Наиболее острыми в рассматриваемой сфере являются проблемы взаимодействия и взаимоотношения государственной власти со структурами массового информирования, государственного контроля их деятельности и снятия цензуры информационной продукции, целесообразности наличия в государственной собственности средств такого информирования.

При решении проблемы взаимодействия органов государственной власти со средствами массового информирования следует учитывать два основных момента. Государственной власти необходимо активное информационное взаимодействие с гражданами и всеми структурами гражданского общества через средства массового информирования, способные представить и донести до общества ее позицию и оценки текущих внутрисполитических и внешнеполитических событий без каких-либо искажений. Поэтому в период глубоких социально-экономических преобразований, начального этапа формирования открытого гражданского общества и рыночной экономики при отсутствии устоявшегося законодательного регулирования в сфере массового распространения информации целесообразно сохранить часть средств массового информирования в государственной собственности.

Но при этом государственная власть обязана создавать условия наибольшего благоприятствования для существования и активной деятельности средств массового информирования, не зависящих от нее, и в первую очередь экономически. Только такие независимые средства массового информирования и всей его структуры, действующие как социально-аналитические и контрольные механизмы, как канал «обратной связи», реализующий воздействие общественного мнения на власть. Вопрос принадлежности средств массового информирования и влияния этого фактора на их объективность имеет сегодня принципиальное значение для развития демократии в России.

Наличие различных по форме собственности средств массового информирования не исключает как государственной, так и общественной контроль за законностью их деятельности и необходимость пресечения монополизации и обеспечения свободной конкуренции в сфере массового распростра-

нения информации, которое, являясь инструментом информационного управления, существенно влияет на формирование общественного мнения и, естественно, таит определенные угрозы.

К таким угрозам следует прежде всего отнести существенное расширение возможностей нарушений естественного права человека на частную жизнь, включая личную и семейную тайны, политическое манипулирование общественным мнением и монополизацию средств и систем массового информирования такими ресурсно-обеспеченными участниками информационного рынка, как государство и элитные группы, столкновение политических и экономических интересов которых при этом и провоцирует возникновение «информационных войн».

Основное направление противодействия этим угрозам информационной безопасности личности, общества и государства лежит в правовом поле, в сфере законодательного регулирования информационных отношений, концептуальной основой которого должен стать перевод естественного и неотчуждаемого права человека и гражданина на информацию в систему позитивного права. При этом следует установить свободу всех компонентов права на информацию, реализуемых через такие действия, как поиск, получение, передача, производство и распространение информации.

Защита частной жизни в информационной сфере — это четкое законодательное регулирование общественных отношений, возникающих при действиях с информацией персонального характера, персональными данными, предусматривающее неотвратимость наказания за устанавливаемые в судебном порядке нарушения законодательства в этой сфере и обеспечение эффективной деятельности института уполномоченного по персональным данным, возможно, в рамках института уполномоченного по правам человека.

Сегодня в мировой практике информация рассматривается как ресурс в двух аспектах: материальном и интеллектуальном. Первое обеспечивает возможность законодательного регулирования товарных отношений, объектом которых является информация, и позволяет использовать общие подходы и принципы законодательного противодействия экономическому мо-

нополизму на информационном рынке на основе его регуляции и гибкого контроля за концентрацией собственности.

Законодательная либерализация информационного рынка, обеспечивающая конкурентное развитие множества различных производителей информации и информационных услуг и возможность практической реализации свободы выбора и доступа потребителей к разнообразным источникам информации являются не только наиболее эффективным способом противодействия монополизации массового информирования, попыткам чрезмерного контроля власти над информационными потоками, но и повышают защищенность от манипулятивного информирования со стороны различных участников информационного рынка, включая государство и корпоративные элиты.

В настоящее время принято выделять две главные модели политического манипулирования — психологическую и рациональную. Суть первого варианта манипулирования заключается в использовании автоматической реакции индивида на определенные психологические действия. В качестве форм рационального манипулирования используются сокращение количества доступной информации, ее преднамеренное утаивание, предоставление тенденциозной информации, информационная перегрузка.

Использование манипулятивных технологий информирования различными агентами информационного рынка и прежде всего элитными группами в борьбе за политическую и экономическую власть в принципе способно дестабилизировать политическую и социальную обстановку в стране и качественно деформировать морально-нравственные устои и идеалы российского общества.

Законодательное регулирование и контроль содержания информационных сообщений является крайне противоречивой и сложной юридической проблемой. Тем не менее, ужесточение ответственности за предоставление недостоверной, неэтичной, заведомо ложной и сокрытие общественно значимой информации, основным источником которой является государство в условиях наличия множества независимых источников и распространителей массовой информации, способны в определенной степени противостоять использованию манипулятивных информационных технологий.

Возможен и такой подход: сообщения, содержащие преднамеренно искаженную информацию, могут в правовом аспекте интерпретироваться как «информационный вирус», для борьбы с которым применяются законодательные меры, аналогично используемые для борьбы с компьютерным вирусом.

Учитывая существенную специфику правоприменительной практики в информационной сфере РФ, действенной мерой может стать и введение новой судебной инстанции — специальных информационных судов.

3. Профессиональные требования к PR-специалисту

Поскольку паблик рилейшнз являются комплексной дисциплиной, широко использующей и интегрирующей данные многих социальных и гуманитарных наук, от специалистов, занимающихся связями с общественностью, требуется немало умений и навыков. Чтобы эффективно выполнять свою работу, PR-специалисту нужно быть способным исследователем, инициативным лидером, мудрым советником, осуществлять перспективное планирование, обучать других и общаться с различными аудиториями. Он должен нестандартно подходить к разрешению сложных проблем, приспосабливаться к необычным ситуациям и выдерживать огромное напряжение¹.

Решение сложных проблем, ориентация в критических ситуациях зачастую требуют коллективного труда, умения работать в одной команде, терпеливого отношения к различным точкам зрения. PR-специалист, прислушиваясь к разнообразным мнениям, окончательное решение должен принимать самостоятельно. Для него очень важно умение заставить людей поверить в возможность разрешения сложной проблемы. В критических и быстротекущих ситуациях члены организации обращаются за советами и рекомендациями в первую очередь к PR-профессионалу. Не только по должности, но и благодаря личным качествам он должен пользоваться уважением и абсолютным доверием, заслужить которые может лишь откровенный, способный критически оценивать ситуации человек. Ему нужны смелость и решительность, чтобы избегать любых по-

¹ Белов А. А. Указ. соч.— С. 42–45.

пыткок утаивания фактов, даже если это не по душе руководству.

Патриарх науки и практики паблик рилейшнз в Америке Э. Бернайз, например, выделял 11 личностных качеств, необходимых специалистам в области паблик рилейшнз:

1. Сильный характер, честность и прямота.
2. Здравый смысл и логичность суждений.
3. Способность творчески и нестандартно мыслить.
4. Правдивость и рассудительность.
5. Объективность.
6. Глубокая заинтересованность в разрешении проблемы.
7. Широкая культурная подготовка.
8. Интеллектуальная пытливость.
9. Способность к анализу и синтезу.
10. Интуиция.
11. Знание социальных наук и технологий связей с общественностью.

Английский ученый, один из авторитетнейших деятелей Международной ассоциации паблик рилейшнз Сэм Блэк предлагает выделить следующие неотъемлемые личностные качества PR-специалиста: здравый смысл; отличные организаторские способности; ясность суждений, объективность и критичность восприятия; богатое воображение и способность понимать точку зрения другого; стойкость характера; исключительное внимание к деталям; живой пытливый ум; старательность, склонность к длительной самостоятельной и творческой работе; оптимизм, чувство юмора; гибкость и умение одновременно иметь дело с разными проблемами. Кроме этих качеств, PR-профессионалу необходимо также хорошо составлять, редактировать и вычитывать текст, написанный другими; иметь оптимистический взгляд на жизнь; обладать приятным голосом и ораторскими способностями; иметь презентабельную внешность.

Как свидетельствует мировой опыт, специалистам по связям с общественностью очень часто приходится сталкиваться с этическими проблемами, поэтому им необходимо соблюдать этические кодексы (прил. 1–3).

Этические нормы и правила предотвращают разного рода конфликты, возникающие в практической деятельности. Они отнюдь не регламентируют гражданскую жизнь специалистов по связям с общественностью, не ограничивают их права и свободы, а лишь определяют нравственную сторону их деятельности, устанавливают четкие этические нормы профессионального поведения. А главное — они не заменяют личного нравственного выбора, позиций и убеждений человека, его совести и ответственности.

В России на современном этапе развития паблик рилейшнз стали уделять значительное внимание такому фактору, как уровень подготовки PR-специалистов. Для формализации данного процесса Российская ассоциация по связям с общественностью (РАСО) и Общественный комитет профессиональной сертификации в области связей с общественностью (ОКС) разработали стандарты профессиональной PR-деятельности, которые нашли свое отражение в соответствующем кодексе. Процесс сертификации является добровольным и предполагает выдачу сертификатов как отдельным специалистам, так и PR-агентствам, работающим на российском рынке PR-услуг. Для получения сертификата необходимо набрать 100 баллов по предложенным в оценочных таблицах критериям (для отдельных специалистов и организаций существуют свои оценочные таблицы).

В общей массе представители PR-бизнеса позитивно отнеслись к этому начинанию РАСО, считая его первым шагом к юридическому упорядочиванию PR-деятельности в России и установлению на нестабильном рынке правил игры¹.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите основные международные правовые акты, регулирующие право человека на информацию, доступ к информации, касающейся деятельности СМИ.

2. Почему правовые аспекты PR недостаточно разработаны в российском законодательстве?

¹ *Фёдорова А.* Что даст сертификация российским PR-специалистам? [Электронный ресурс].— Режим доступа: <http://4p.ru>