

О развитии и регулировании сферы представления коммерческих интересов в Российской Федерации (некоторые аспекты отношений бизнеса и государства в эпоху глобальных вызовов)

Румянцев Олег Германович

Канд. юрид. наук, президент Ассоциации специалистов по связям бизнеса и государства GR-Лига.

E-mail: orum@inbox.ru

Статья посвящена проблемам развития в Российской Федерации профессиональной области – представление коммерческих интересов в органах государственной власти (GR). Автор отделяет сферу деятельности по оказанию GR-услуг отужесложившейся и более институционализированной сферы «связей с общественностью» (PR). При этом связи с общественностью рассматриваются по преимуществу как ресурс инструментального обеспечения проведения лоббистских кампаний. Автор негативно относится к использованию термина «лоббизм», считая его устаревшим по сути и несущим негативные коннотации. Вместо него предлагается использовать термин «представление коммерческих интересов». Правовой основой для GR-деятельности автор считает реализацию положений, содержащихся в Конституции РФ; полагая, что представление интересов – один из механизмов реализации Конституции РФ и развития конституционного строя. О.Г. Румянцев – известный практикующий специалист и организатор в рассматриваемой области деятельности. В статье содержатся представляющие интерес оценки политической истории России конца XX – начала XXI вв., а также материалы по ведущейся в 2016 г. разработке профессионального стандарта GR-деятельности и других механизмов самоуправления профессионального сообщества представителей коммерческих интересов.

Ключевые слова: Government Relations (GR), Public Relations (PR), Public Affairs, представление коммерческих интересов, лоббизм, органы государственной власти, власть, GR-Лига, Конституция Российской Федерации, саморегулируемая организация.

Development of Business Interests Representation in Russian Federation: Government Relations Regulatory Framework in the Era of Global Challenges

Oleg G. Rumyantsev

PhD, President of the Association of Specialists in Business Relations and the State GR-League.

E-mail: orum@inbox.ru

The paper dwells on the problems of the new professional area and its development in Russian Federation – representation of commercial interests in the government power (GR). The author discriminates between the fields of activity of the GR-business and the historically-based institutional sphere of Public Relations. PR is considered by the author basically as a resource for the support of the lobbying campaigns. The author dislikes the term «lobbying» as old-fashioned and laden with negative connotations. He proposes the term «representation of commercial interests» instead. The legal basis for the GR-activity provides the Constitution of the Russian Federation, considering that the representation of interests is the important foundation of the Constitutional System.

O.G. Rumyantsev is well-known practitioner and organizer in the considered field of activity. The paper provides the interesting assessments of the political history of Russia late in XX – early XXI century, and also the materials concerning the development of the GR-activity professional standard.

Keywords: Government Relations (GR), Public Relations (PR), Public Affairs, representation of commercial interests, lobbying, governmental authorities, power, GR-league, Constitution of the Russian Federation, self-regulatory organization.

Краткое содержание: Немного о понятиях и смыслах – Общественная польза GR – GR и PR – «Цивилизованный Лоббизм» – Представление коммерческих интересов – Реализация Конституции – Модель регулирования GR – Роль саморегулирования – Реестр – Возможен ли закон о лоббизме – Эволюция позиции высших должностных лиц – GR и противодействие коррупции – Какие риски – Последние законодательные предложения – Профессиональный стандарт – Функциональная карта GR-деятельности – А как дела «у них» или Свежий европейский опыт – Вместо заключения

1. Понятия и смыслы

Новые вызовы для России очерчивают особую роль внешних коммуникаций, включая представление коммерческих интересов в органах государственной власти.

Совершенствование практики таких отношений и их гармоничное регулирование позволило бы внести достойный вклад в развитие добросовестной конкуренции и социальной ответственности бизнеса – того главного, чего общество вправе требовать от носителей коммерческих интересов. Развитие интерфейса взаимоотношений бизнеса и государства может стать решающим элементом в создании более благоприятной среды для повышения конкурентоспособности российской экономики. Общим знаменателем и целью таких коммуникаций должны стать нацеленность на *соединение коммерческих интересов и общественного блага, общественной пользы*. В этом, по моему глубокому убеждению, и заключается общественная значимость профессионального GR-сообщества.

Выступая недавно на Конференции АКМР¹ о связи понятий «Отношения с органами государственной власти» – «Связи с общественностью», я отметил стоящую перед сообществом одновременную задачу и дифференциации, и интеграции этих понятий и

явлений². Когда возникает серьезная задача и проработанная стратегия ее решения – встает задача интеграции PR и GR действий и услуг. Современный тренд – это «Интегрированные Коммуникации» (PublicAffairs). Пиар выступает здесь как тактический инструментарий для проведения лоббистских кампаний, важное дополнение и приложение GR-стратегии. [Приведу пример относительно недавней «антипиратской» кампании 2011–2014 гг., в которой агентство «Румянцев и партнеры» играло заметную роль³. – О.Р.] Вот почему в жизни серьезного бизнеса практикуется агрегированное (и междисциплинарное) сосуществование двух направлений и подразделений.

Несмотря на это, есть некоторая искусственность в расхожей формуле «GR как часть PublicRelations». Отношения здесь вовсе не как «часть/целое», а как «пересечения/переплетения полей». И понятия эти, в определенном смысле, можно и нужно разделять. Возникает проблема *дифференциации* соответствующих действий – ведь у GR и PR разные целевые аудитории, разные доминирующие виды и векторы воздействия. PR любит шум, а GR – тишину. PR работает с целевыми аудиториями, а GR – точно, с отдельными стейкхолдерами.

Поэтому под внешними коммуникациями в данной статье мы будем понимать только GR-составляющую, т.е. отношения с органами государственной власти, представление и продвижение коммерческих интересов. Нужно также учитывать, что граждане могут продвигать в органах государственной власти не-коммерческие и личные интересы, т.е. не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности. На наш взгляд, эти случаи надо исключать из пред-

¹ АКМР: Ассоциация директоров по коммуникациям и профессиональных менеджеров России

² Тезисы выступления на XIII Ежегодной международной конференции АКМР 7 апреля 2016 г. См: <http://gr-news.ru/2016/04/07/oleg-rumyantsev-o-vzaimodejstvii-svyazej-s-obshhestvennostyu-i-gr-v-integrirovannyh-kommunikatsiyah/>
³ Кейс «Применение технологий GR в работе консалтингового агентства. Механизм сбалансированного продвижения интересов правообладателей (на примере Антипиратской кампании 2011–2014 гг. в России. Автор кейса – О.Г. Румянцев. Исследование провели: О. Подоплелова, О. Румянцев, В. Табачников – В: GR и лоббизм: теория и технологии. Учебник и практикум. – М.: Юрайт, 2015. – С. 57–62.

полагаемой сферы регулирования **представления коммерческих интересов**, лоббизма.

...Раз прозвучало это «тревожное» слово — рассмотрим понятие *лоббизм* подробнее. Признаюсь, мне по двум как минимум причинам немного не по душе призывы к созданию в России «цивилизованного лоббизма».

Первая — некоторая заскорузлость самого термина⁴, которое своей этимологией отсылает, скорее, к кулуарным помещениям, в тени которых сошлись «решалы» и выдернутые ими из света стейкхолдеры. Лоббизм и в странах развитого GR далеко не везде воспринимается как законная, уважаемая деятельность, регулируемая законодательством. Иначе чем объяснить пример: American League of Lobbyists стала недавно называться иначе — American League of GR Professionals; а все курсы лоббистов также массово переименовываются на курсы Government Affairs, Public Affairs, Public Affairs Advocates, от термина «лоббизм» сами американские пользователи отказываются! В России у термина «лоббизм» масса исторически накопленных негативных коннотаций; понятие часто является синонимом коррупции при наличии во многом теневого рынка лоббистских услуг и непрозрачного ценообразования. Борьба за реабилитацию «лоббизма» отдает синдромом догоняющего развития.

Впрочем и сам «белый» термин GR вряд ли является идеальным. Во-первых, это не просто калька, а прямо-таки цветная ксерокопия с иноязычного термина. Конечно, «бакенбарды» звучит привычнее, нежели предложенные когда-то А.И. Солженицыным «бокоуши», но заимствование GR имеет все же большой плюс — краткость и привычность аббревиатуры для корпоративного менеджмента. Мне лично ближе понимание GR как Government Affairs, или как системы именно отношений, а не только связей с органами государственной власти. Ибо связи, т.е. сообщение и сношение со стейкхолдерами — лишь часть системы рассматриваемых общественных отношений.

Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» устанавливает, что «...при использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации не допускается использования слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка (в том числе нецензурной брани), за исключением иностранных слов, не имеющих общеупотребительных аналогов в русском языке»⁵.

Поскольку предлагаемое нами понятие «*представление коммерческих интересов в отношениях с органами государственной власти*» не стало еще общеупотребительным аналогом в русском языке понятию *Government Relations*, мы спокойно можем пользоваться аббревиатурой профессионального жаргонизма — GR — и в статье для профессионального сообщества, и на практике. Именно эти соображения подвинули членов GR-Лиги при перерегистрации некоммерческого партнерства в Ассоциацию сохранить саму аббревиатуру GR в наименовании Ассоциации специалистов по связям бизнеса и государства GR-Лига.

Таким образом, в самом наименовании Ассоциации происходит диалог Евразии и, условно, Запада; а диалог в наше напряженное время — дело весьма многообещающее!.. К этому я скоро вернусь.

Кстати, раз уж мы поговорили о литере «R» в нашей аббревиатуре GR, то стоит сказать несколько слов и о литере «G» — об объекте лоббирования, о **понятии органа государственной власти**. В науке конституционного права⁶ не сложилось однозначного подхода к определению этого термина ввиду недостаточно четких разграничений, которые содержатся в Конституции РФ и законодательстве. Одни считают понятия «орган государственной власти» и «государственный орган» равнозначными, другие — что они отличаются по своему объему. Основанием разграничения для нас является то, что все органы государственной власти обозначены в Конституции РФ⁷. Все, что не перечислено в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, — государственные органы. Таким образом, в сфере GR-деятельности — не только отношения с органами государственной власти в конституционном смысле этого слова, но и отношения с государственными органами, т.е. многочисленными федеральными и региональными органами исполнительной власти и т.п.

⁵ В ред. Федерального закона от 05.05.2014 № 101-ФЗ.

⁶ Отмечается, что органы государственной власти — это «отдельное звено государственного аппарата, на которое Конституцией или соответствующим ей законом возложено исполнение определенных властных функций, принятие властных решений, издание соответствующих нормативных актов». Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л.В. Лазарева. — М.: ООО «Новая правовая культура», 2009.

⁷ Часть 1 ст. 11: «Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации». Фактически, эта норма конкретизирует ч. 1 ст. 10 Конституции РФ о разделении властей, что государственная в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, и каждая из них самостоятельна.

⁴ От англ. Lobby — кулуары (система залов, заведений множественного посещения внешним визитером, мест ожиданий и переговоров).

В моем понимании, лучше нам впредь говорить не о калькированном термине «лоббизм», а о **находящемся в соответствии с нашим конституционным строем понятии представления коммерческих интересов**. Нормален процесс их продвижения, когда представитель принят должностным лицом в его кабинете или в переговорной, либо на заседании постоянных и временных координирующих, консультативных, экспертных, рабочих и иных совещательных органов в помещении соответствующего ведомства. В такой обстановке и должно идти естественное обсуждение дополнительных аргументов бизнеса – как выйти на принятие решения, которое учитывало бы как общественные потребности, так и интересы бизнеса (отрасли, категории, региона, общности и т.п.), которые этим решением затрагиваются.

Вторая причина – затасканное от употребления не к месту понятие «цивилизованный». Мы подчас забываем, что кроется за ним.

...Вспоминаю, как на рубеже 1970–1980-х гг. в МГУ им. М.В. Ломоносова, где я тогда получал свое первое образование страноведа (экономико- и политико- географа-зарубежника), мы зачитывались передаваемыми из рук в руки перепечатанными в «списках» работами как западных геополитиков, так и их критиков, в частности «последнего евразийца» Льва Николаевича Гумилева. И те и другие были запрещены, либо «залитованы» цензурой, поставившей на них соответствующий гриф – «секретно», «для служебного пользования» и т.д. Но при всем интересе к западной специальной литературе и нашему горячему стремлению к прогрессивным типам поведения и мышления, мы не могли не усвоить то, что подчеркивал великий географ Л.Н. Гумилев, – что на историю человечества нужно смотреть как на мозаичную целостность, разделенную на разные ландшафты, что евразийский супер-этнос относительно молод и поэтому имеет право на *иные императивы и иной тип поведения*. И что если удастся открыть внутреннюю силу и волю стать самими собой, то евразийский этнос впереди ожидает период расцвета⁸.

⁸ «Исторический опыт показал, что пока за каждым народом сохранялось право быть самим собой, объединенная Евразия успешно сдерживала натиск и Западной Европы, и Китая, и мусульман. К сожалению, в XX в. мы отказались от этой здоровой и традиционной для нашей страны политики и начали руководствоваться европейскими принципами <...> Механический перенос в условиях России западноевропейских традиций поведения дал мало хорошего <...> Мы не сможем сейчас добиться благосостояния и нравов, характерных для Европы. Наш возраст, наш уровень пассионарности предполагает совсем иные императивы поведения» [1, с. 292, 293].

Корпоративный GR крупных западных транснациональных корпораций дает прекрасные примеры выстроенности работы с органами государственной власти, картирования стейкхолдеров, управления отношениями с ними и прочая, и прочая. Однако эти стройные схемы зачастую пробуксовывают при встрече с нашими реалиями, основанными зачастую на иных параметрах рациональности. Меня, как бывшего политика, приглашали на практическую руководящую GR-службу такие компании как Mars, Shell, ТНК-ВР для соединения корпоративной теории с российской практикой, с особенностями как механизма принятия и исполнения решений, так и согласования интересов. Корпорации, как правило, транслируют требования, предъявляемыми зарубежным законодателем и акционерами к менеджменту, сотрудникам сферы внешних связей и GR, кадровым службам (HR) с точки зрения *Compliance, Integrity, Contingency, Sustainability, Diversity and inclusiveness, Commitment, Resilience, Competence development, Leadership attributes* и других *business principles*⁹ – заклинаний, составляющих зачастую корпоративную идеологию, в целом полезный (как и «Рухнама» Туркмен-баши) свод принципов, нередко умыкающих горы служебного времени в распорядке прилежного офисного труда.

Но от диагноза Гумилева никуда деться невозможно! Все эти рациональные требования надо реализовывать в конкретной цивилизационной обстановке нашего *евразийства*, с нашим, не сегодня возникшим, стереотипом поведения как в отношениях друг с другом, так и с представителями государственной власти. Возникают неизбежные столкновения цивилизаций на различных уровнях и в разнообразных проявлениях. Опровергнуть справедливо спрогнозированный Сэмьюэлом Хантингтоном *clash of civilisations* (в его опубликованной летом 1993 г., за месяц до ярчайшего проявления этого столкновения в Москве в эпической битве Верховного Совета РФ и Конституционного Суда РФ с Ельциным и его командой, провидческой статье в *Foreign Affairs*) [2] – никто ни объективно, ни субъективно так и не смог, сама жизнь ежедневно его подтверждает!

⁹ *Compliance*: соответствие как действующему законодательству, так и удовлетворение требований заинтересованных лиц (stakeholders) при обеспечении максимальной эффективности бизнеса организации); *Integrity*: целостность; *Contingency*: готовность к непредвиденным обстоятельствам; *Sustainability*: устойчивость; *Diversity and inclusiveness*: многообразие и включенность; *Commitment*: приверженность/преданность/самоотдача; *Resilience*: устойчивость; *Competence development*: развитие компетенции; *Leadership attributes*: неотъемлемые свойства лидера.

Общественные потребности объективно возлагают на специалистов по связям бизнеса и государства ежедневное «разруливание» задач меж-цивилизационного (в приведенном выше понимании) общения, смысл которого состоит в ведении диалога, сотрудничества (а не конфронтации), налаживании взаимопонимания (а не распри) — в отношениях иностранного инвестора и российского государства, отечественного бизнеса и зарубежных стейкхолдеров, российского бизнеса и российских органов государственной власти — на понятных, прозрачных, конституционно и международно установленных началах, нормах и понятиях.

2. Реализация Конституции и модель регулирования представления интересов

Суть стратегии развития категории представления интересов и регулирования такой деятельности, по моему убеждению, — в реализации духа и буквы Конституции Российской Федерации: принципов участия в управлении, представления интересов, права на обращение в органы власти, права на коммуникацию, свободы информации, и т.д. Обращение к Конституции (имеющей, напомню, высшую юридическую силу, прямое действие и применяемой на всей территории Российской Федерации) — наша общая постоянная гражданская задача. В противном случае, жить будем «как всегда».

Суть ключевых для предмета нашего рассмотрения норм конституционного текста¹⁰ такова:

- бизнес обязан вести себя добросовестно, в том числе в своих отношениях с государством;
- никто не вправе умалять право и возможности прямого диалога всех форм бизнеса, вне зависимости от форм собственности, с органами государственной власти;
- должностные лица, как выбранные, так и назначенные, обязаны учитывать обращения предста-

вителей законных интересов в свой адрес при принятии решений и не вправе игнорировать такие обращения.

Названные положения Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, как неоднократно устанавливал Конституционный Суд РФ, требуют от государства максимально широких гарантии реализации конституционных прав и свобод, с тем чтобы они были не иллюзорными, а реально действующими и эффективными. Отсюда мой **главный девиз**: реализовывать диалог бизнеса и государства следует как часть практики реализации Конституции. Это наша стратегия: мы, специалисты в области отношений бизнеса и государства, прежде всего, занимаемся высокой задачей — развитием нашего конституционного строя. И это отнюдь не ложный пафос!

Представление интересов — одна из функций публично-правового характера. По замыслу создателей Конституции Российской Федерации, представление интересов — это одна из стратегических опор конституционного строя в демократическом правовом государстве. Участие в управлении делами государства и принятии решений органами государственной власти — ключевое, неизменяемое конституционное положение.

Законодательство о регулировании лоббистской деятельности относится одновременно и к группе законов о власти (в части противодействия коррупции), и к группе законов об обществе. Фактически, это законодательство о границе между обществом и властью, основным предметом которого является взаимодействие общества и власти — взаимодействие различных групп граждан, общественных объединений, предприятий и иных негосударственных организаций с различными, как федеральными, так и региональными государственными органами — в порядке реализации статьи 32 Конституции РФ о праве граждан участвовать в управлении делами государства.

Помимо уже узаконенных способов и каналов воздействия на власть — через политические партии, их участие в выборах и последующую работу парламента, граждане Российской Федерации, их объединения и предприятия в процессе воздействия на власть используют свои способы непосредственного воздействия на государственные органы.

Методы прямого «продавливания» коммерческих интересов, которые принято обзывать лоббизмом, также нуждаются в легитимации.

Выстраиваемые форматы прозрачного взаимодействия позволяют в законодательной и иной

¹⁰ Ст. 8: (1) В РФ гарантируются <...> поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. (2) В РФ признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Ст. 15 (2): Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Ст.32 (1): Граждане РФ имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Ст. 33: Граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Ст. 34 (1): Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. (2) Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

деятельности органов государственной власти учитывать интересы бизнеса, предпринимательства различных размеров и уровней, что, в свою очередь, стимулирует рост социальной ответственности бизнеса, стимулирует развитие социальной рыночной экономики.

Социальная функция бизнеса — одна из должностующих сторон добросовестного предпринимательства. Я уже слышу хор критиков этого тезиса, который сейчас же раздастся, поскольку бизнес порою играет не по правилам¹¹. Но это имеет отношение к не знающим границ человеческой алчности, зависти, плутовству и иным темным сторонам людской природы. Несмотря на все трудности роста, все больше бизнес в России в тренде с другими развитыми и развивающимися экономиками переходит к добровольным самоограничениям, к подходам прозрачности как в отношениях, направленных вниз, т.е. к персоналу, к среде работников, так и вверх — в отношениях с органами государственной власти.

Все большее понимание получает аксиома — невозможно реализовывать частные интересы незаконными методами. Негативная карма, заработанная в ходе крайне сомнительной приватизации середины и второй половины 1990-х гг., сыгравшей в стратегическом плане, скорее, против ценностей конституционной реформы, не только подорвала на многие годы веру народа в либеральные идеи и практику, но и до сих пор не дает гарантий отношениям новой собственности, каким бы ни был срок давности [3].

Во избежание подобных системных провалов и государство, и бизнес обязаны формировать инфраструктуру взаимодействия, стимулируя носителей интересов и их представителей к ответственному поведению.

Мы по-прежнему хотим видеть в государстве официального представителя общества, а значит, вопрос о системе таких отношений находится, в руках как самого общества, так и должностных лиц государства. Именно через характер и практику отношений такого рода раскрывается конституционный строй.

Итак, формирование рынка профессиональных специалистов по взаимодействию с органами государственной власти является, пусть и небольшой, но важной частью общественно значимой стратегической задачи — реализации конституционных принципов представления интересов, прямой и обратной связи общества и государства, добросовестности предпринимательства. Это важная часть совершенствования демократических институтов.

Вот такой подход — может, несколько академичный, но необходимый! Самое время здесь перейти к вопросу о выборе *модели регулирования представления интересов*.

Главной стратегической задачей профессионального и экспертного сообщества нашей отрасли, как представляется, является осмотрительная выработка сбалансированной модели правового регулирования лоббизма.

Практика Конституционного Суда РФ по ст. 32 Конституции РФ, к сожалению, ничего применительно именно к отношениям бизнеса и власти не содержит. Имеющиеся по ст. 32 постановления КС касаются избирательного права (регистрация кандидатов, предвыборная агитация, оспаривание результатов выборов и проч.) Вместе с тем по ст. 33 Конституции (право на обращение в контексте его реализации юридическими лицами) было вынесено Постановление от 18 июня 2012 г. № 19-П. Не могу вычленить что-то особенно важное, так как, вероятно, придется цитировать все постановление целиком. Там есть интересные правовые позиции, имеющие к нашему вопросу самое прямое отношение. Чего стоит хотя бы такая фундаментальная правовая позиция: «...Обусловленная правом гражданина участвовать в предоставленных законом пределах в принятии и реализации решений, затрагивающих его интересы, и контроле за их исполнением возможность вступать в диалог с субъектами, осуществляющими функции публичной власти, в целях отстаивания как индивидуального (частного), так и публичного интереса, связанного с поддержанием и обеспечением законности и конституционного правопорядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания конституционных основ взаимоотношений личности с обществом и государством и элементом конституционных гарантии защиты прав личности всеми не противоречащими закону средствами. Кроме того, она представляет собой одно из необходимых и важных правомочий комплексного права на участие в управлении делами государства и местном самоуправлении (ст. 32, ч. 1; ст. 130, ч. 1 Конституции

¹¹ Классик критики капитала Карл Маркс, видимо, не без оснований родил жесткий афоризм: «Капитал боится отсутствия прибыли или слишком маленькой прибыли, как природа боится пустоты. Но раз имеется в наличии достаточная прибыль, капитал становится смелым. Обеспечьте 10 процентов, и капитал согласен на всякое применение, при 20 процентах он становится оживленным, при 50 процентах положительно готов сломать себе голову, при 100 процентах он попирает все человеческие законы, при 300 процентах нет такого преступления, на которое он не рискнул бы, хотя бы под страхом виселицы».

Российской Федерации) в демократическом обществе»¹².

Хотел бы подчеркнуть, что КС в целом, скорее всего, воздержался бы от определения того, какая модель регулирования лоббизма является конституционно допустимой. В принципе – любая, в той мере, в какой она не создает непреодолимых препятствий в осуществлении прав граждан и их объединений. В таких вопросах КС признает широкую свободу усмотрения законодателя, который при выборе соответствующих моделей регулирования вправе учитывать комплекс условий – политических, социальных, исторических и т.п. Учет таких условий и обеспечивает действенность правового регулирования.

Представители интересов представляют собой составную часть активных посредников между государством и обществом, внося свой вклад в развитие гражданского общества.

Многие члены GR-сообщества – сторонники *мягкой модели регулирования и развития сферы GR*. Приемлемая модель здесь – саморегулирование с элементами государственного регулирования, наличие квалификационных требований (образовательных, стажа работы, возрастного ценза), требований к профессиональным функциям, навыкам и компетенциям, которые вполне могут быть закреплены в разработанном самим сообществом профстандарте, закрепляемом решением на уровне подзаконного акта.

3. Саморегулирование и Реестр

Мы сами должны уделять больше внимание *саморегулированию этой сферы*. Отрасль продвижения интересов активно развивается и структурируется. Создаются объединения лиц, являющихся специалистами по связям бизнеса с органами государственной власти, руководствующимися высокими этическими стандартами, в том числе в части предотвращения конфликта интересов и в области противодействия коррупции. Перспективной может стать задача формированию профильных объединений специалистов по связям бизнеса с органами государственной власти, представителей коммерческих интересов, специалистов по коммуникациям.

В статье 2 Федерального закона о саморегулируемых организациях говорится, что саморегулирование осуществляется на основе объединения

субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемые организации. При этом определяется, что субъекты предпринимательской деятельности – это индивидуальные предприниматели и юридические лица РФ, осуществляющие предпринимательскую деятельность, а субъекты профессиональной деятельности – это физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность, регулируемую в соответствии с федеральными законами. Отсюда следует, что членами соответствующей саморегулируемой организации могут быть юридические лица, а в других – физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями. Полагаем, что из числа юридических лиц специализирующиеся на лоббизме коммерческие организации могли бы быть членами саморегулируемых организаций представителей интересов.

Хороший пример – модель адвокатского сообщества. Регистрирует адвокатов Минюст, но само адвокатское сообщество принимает и соблюдает кодекс этики; имеется своя квалификационная комиссия, которая рассматривает жалобы клиентов и судей до обращения в суд; отсюда и большая процессуальная свобода, подкрепленная высокими представлениями о должном.

Если адвокаты помогают реализовать общественно значимую функцию – реализацию конституционного права на защиту, то у представителей интересов ситуация симметричная. Это, как было подчеркнуто выше, – один из механизмов реализации права на участие в управлении делами государства и общества. Представители интересов также являются посредниками в реализации публично значимой функции.

В последнее время на различных форумах представители интересов, в большинстве своем, выступают за горизонтальный, «цеховой» подход к саморегулированию деятельности профессионального GR-сообщества. За поступательное развитие профессии «снизу» и «сбоку» – через «горизонтальные отношения», а не через спуск устройства и регулирования рынка этих отношений «сверху». Существенно, чтобы стандарты новой профессии появлялись в недрах структурированного профессионального сообщества, а не по приказу какого бы то ни было ФОИВа.

Не могу не солидаризироваться с российским идеологом саморегулируемых организаций Виктором Плескачевским, подчеркивающим, что в развитых экономиках гражданское общество – это «третий сектор», это его институты, различные формы представительной демократии, и, прежде всего, в сфере

¹² В: Постановление Конституционного суда РФ по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области. См: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision106000.pdf>

производства и потребления товаров и услуг. Согласитесь: новые профессии в мире появляются в ассоциациях профессионалов, а не посредством включения в Общероссийский классификатор профессий или Перечень профессий Минобразования России. И профстандарты, если нужны, принимаются самими профессионалами, а не Минтрудом России. И так практически во всех сферах экономической деятельности России – чиновники устанавливают требования к качеству продукта или к деятельности индивидуума¹³.

Развивающееся сообщество специалистов по взаимодействию бизнеса и власти готово к тому, чтобы брать на себя добровольные обязательства по нормам и стилю своего поведения во внешнем мире, включая осознанные ограничения. Речь, разумеется, не только о конституционном требовании обязательного соблюдения законодательства, а также о моральных и этических нормах. Право, ведь государство – не единственный социальный регулятор отношений в нашей непростой области.

Хочу сразу поставить точки над «i»: развитие института представления коммерческих интересов **не должно отождествляться с борьбой против коррупции**. В противном случае мы видим, как на наших глазах может произойти смешение понятий «лоббизм» и «коррупция», происходящее как раз через ползучее заведомо объективное вменение вины!

Известно, что в мире существуют два подхода в регулировании лоббизма: регулировать лоббистов или лоббируемых. В Российской Федерации, по видимому, принято решение, в первую очередь, сосредоточиться на создании антикоррупционных актов, которые будут ставить жесткие рамки лоббируемым. Это можно приветствовать.

Но когда начинают пробивать дорогу к закону о лоббизме, опираясь на мероприятия по борьбе с коррупцией, – это представляется в корне неверным. Подспудно как бы получает легитимацию заведомое признание нашей вины, вины бизнеса в отношениях с госвластью, а такая «виктимность» может повлечь «карательные» действия.

Это не вписывается в предлагаемую нами модель. Наша модель может вызывать больше доверия со стороны общества. Бизнес должен отвечать своей репутацией! Важна позитивная борьба с коррупцией. Надо максимально размежевать эти подходы, делать это ради упорядочения самих субъектов которые представляют различные интересы. С общегра-

жданской точки зрения, предоставлять им больше прав – весьма и весьма важно.

Именно поэтому проекты документов саморегулирования отрасли, которые подготовлены в GR-Лиге [4], пронизаны идеями ответственности и самоограничения.

Ведь никто не спорит: важен и Кодекс профессиональной этики врача Российской Федерации (принят Первым национальным съездом врачей РФ в 2012 г.), и Кодекс профессиональной этики адвоката (принят Первым Всероссийским съездом адвокатов в 2003 г.), но равно в той же степени важен и Кодекс этики лоббиста. По словам Цицерона, «... будь то общественная или личная жизнь, частная или имеющая отношение к другим людям, нет ни одного жизненного явления, которое было бы лишено моральных обязательств»¹⁴. Это, представляется, в полной мере применимо и к GR-деятельности.

Если переходить к реализации в практике, то все то, о чем мы говорим, может получить законодательное оформление: в виде федерального закона о СРО представителей интересов, с особенностями такого саморегулирования и обязательным *делегированием национальному объединению подобных СРО определенных полномочий* (например, ведение Реестра представителей коммерческих интересов или специалистов по интегрированным коммуникациям).

В свое время в раннюю версию проекта Конституции Российской Федерации по инициативе автора этих строк была включена важная ст. 66: «В соответствии с законом могут учреждаться палаты, коллегии и иные корпорации лиц, занимающихся определенной профессиональной деятельностью. Этим корпорациям может передаваться осуществление отдельных публичных полномочий» [5]. Это могло стать одной из конституционных гарантий развития саморегулирования. Не случилось, Верховный Совет РФ 4 апреля 1992 г. недальновидно внес поправку: «снять данную статью».

Тем не менее спустя 15 лет был принят знаковый, отвечающий духу нашей Конституции федеральный закон о СРО. Благодаря ему механизмы «мягкой силы» СРО в наибольшей степени позволяют рынку консолидироваться и выработать совместные решения по вопросам регулирования профессиональной деятельности.

Минэкономразвития, являясь координатором всех ФОИВов, предлагал не прописывать в законодательстве создание реестра лоббистов, нам же представляется, что ничего вредного в этом нет. Реестр –

¹³ Виктор Плескачевский (вице-президент РСПП) // Российская Бизнес-газета – Бизнес и власть № 933 (4). Саморегулирование в России развивается вопреки сопротивлению чиновников – 04.02.2014.

¹⁴ Цицерон. Афоризмы и изречения. Сост. С. Балашова. – М.: ОЛМА Медиа Групп, 2012. – 176 с.

поначалу пилотно — мог бы быть добровольной инициативой нашего сообщества.

Тема Реестра представителей интересов, лоббистов, GR-специалистов детально в данной статье не рассматривается. Это перспективная задача, вытекающая из всего того, что было написано выше. Но ввиду ее чувствительности хотелось бы обозначить эту перспективу уже сейчас. Пусть это будет **заявкой на начало общественной полемики**, прежде всего дискуссии в рамках профессионального сообщества. Тема не нова¹⁵. Надеюсь, что в ближайшее время мы сможем услышать мнение коллег: каким они видят такой реестр — публичным или нет (не в открытом доступе); дающим профессионалу некоторые привилегии по сравнению с лицами, не зарегистрировавшимися в нем (и какие именно привилегии)¹⁶. Было бы полезно узнать мнение и предложения коллег по концепции Реестра лоббистов (правового статуса, требований к участникам и пр.), а также возможной дорожной карты по созданию такого Реестра и соответствующей нормативно-правовой базы.

Всем также не бесполезно знать, что эти вопросы находятся в центре внимания продолжающегося инициативного диалога Россия — ЕС в сфере GR, начатого по нашей инициативе в декабре 2010 г.¹⁷,

¹⁵ Еще 4 февраля 2013 г. на заседании Совета GR-Лиги обсуждались предложения по Реестру лоббистов. Одним из основных направлений работы GR-лиги предлагается сделать создание Реестра лоббистов в качестве социально значимого аспекта деятельности GR-Лиги.

¹⁶ Так, в экспертной среде звучат следующие предложения: приоритетный учет мнения при проведении ОРВ; приоритетный доступ в экспертные группы; выделение времени чиновников для взаимодействия с такими лицами; приоритетный порядок доступа к информации от органов государственной власти (повестки, протоколы заседаний, тексты проектов нормативных правовых актов и т.п.) — [из предложений разработчика И.В. Толмачёвой].

¹⁷ Из Коммюнике круглого стола Россия — ЕС по вопросам лоббизма (Париж, 12 декабря 2010 г.): «...ряд участников выступил с инициативой подготовки и последующего учреждения специального некоммерческого партнерства, которое регулируется Законом Российской Федерации «О некоммерческих организациях» и Федеральным законом «О саморегулируемых организациях». Эта структура могла бы обеспечить разработку и продвижение принципов этического поведения при осуществлении лоббистской деятельности, которые смогут быть приняты всеми заинтересованными сторонами. Участники высказывались в пользу определяющей роли саморегулирования, необходимого для выработки единообразных стандартов и правил, обмена опытом, появления отчетности об участниках лоббистской деятельности и их добровольного реестра. Подчеркивалась важность встречного движения со стороны государственных органов, которые будут признавать партнерскую и отчасти регулируемую роль такого СРО, обеспечивать регулярные контакты, оказывать содействие в получении документов и материалов, участия в общественных советах, доступе в ведомства. Сообщество, в свою очередь, обязуется следить за «чистотой рядов».

продолжаемого нами на уровне бизнес-ассоциаций и на уровне B2B вопреки всем «заморозкам» в меж-блоковых отношениях, несмотря на одностороннее приостановление «официальных» отраслевых бизнес-диалогов. И сохраняющего свою актуальность на перспективу.

4. Возможен ли Закон о лоббизме

Это сродни вопросу возможен ли «закон о законах» — о чем спорят. Действительно: простых решений развития правовой системы не бывает!

Сам я несколько лет назад тоже полагал, что закон о лоббизме необходим. Но в результате серьезных размышлений, а также благодаря переходу от «галер» корпоративного GR к практике независимого GR-консалтинга пришло понимание всей неоднозначности и преждевременности такого шага именно сейчас. Наверное стал мудрее.

...Как писал в ходе обороны Севастополя во время Крымской войны (1855 г.) Л.Н. Толстой, «Чисто писано в бумаге, Да забыли про овраги, Как по ним ходить». Кстати, эти, ставшие крылатыми, строки касались неудачного наступления русских войск в сражении при Черной речке, закончившегося полным провалом. Как президенту Ассоциации специалистов по связям бизнеса и государства GR-Лига, мне очень не хотелось бы стать свидетелем провала возможного закона и самого правового института законодательного регулирования лоббизма. Более того, я чувствую моральную ответственность за этот процесс и вижу свою задачу в том, чтобы управлять риском вероятного провала в те самые толстовские «овраги» очень важной и значимой законодательной инициативы в наших реалиях.

Узел отношений между бизнесом и властью сам по себе не развяжется после принятия «закона о лоббизме», подсвеченного как эффектная часть антикоррупционной кампании. Здравая задача форсированного формирования рынка лоббистских услуг через федеральный закон о лоббизме.

Возможно, по мере роста зрелости рассматриваемых общественных отношений, мы придем, наконец, к такому закону. Не наоборот! Самое опасное — это появление норм, не закрепляющих и развивающих общественные отношения, а направляющих их в «установленные» искусственно «каналы», что приводит сплошь и рядом к разрыву нормы и правоприменения.

Приведу близкий мне пример. При подготовке проекта Конституции Российской Федерации в 1990—1993 гг. мы отстаивали конструкцию, согласно которой «Местное самоуправление в пределах своих

полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12 гл. 1 «Основы конституционного строя»), руководствуясь благими соображениями о необходимости стимулировать самую обширную из возможных практик самоуправления – территориальное. Однако нормы ст. 12 и гл. 8 Конституции о самостоятельности МСУ, не входящего в систему органов государственной власти, увы, не работают – они сильно опередили свое время! Конституционно-отделенное МСУ стало де-факто продолжением вертикали госорганов. К этому привела, с одной стороны, реальная насущная потребность в управляемости огромных территорий, оказавшихся в системе местного самоуправления, а с другой – неготовность самих граждан ответственно применять гарантированное Конституцией право и стремление (зачастую успешное) недоброжелательных лиц наживаться на этой неготовности.

По мере того как принципы открытости, прозрачности, законности, а также механизмы ответственности будут выработаны и согласованы в диалоге бизнеса и государства, возникнут объективные условия для законодательного закрепления окрепшей практики GR-деятельности.

Закон призван не создавать рынок с помощью новых радикальных норм и институтов, а отрегулировать сложившиеся общественные отношения. Реализация такого подхода, надеюсь, позволит через определенное время обеспечить признание сфере деятельности по связям с органами государственной власти и гарантировать права специалистам, создать баланс рамочных прав и обязанностей профессионалов, занятых донесением до принимающих решения лиц и органов позиций деловых кругов и общества.

Общество и государство должны будут пройти свою часть пути по дороге диалога.

Не соглашусь, что лоббизм юридически еще не существует. Назовем только некоторые организации, которые фактически занимаются им, – РСПП, ОПОРА, «Деловая Россия», ТПП РФ, целый сонм отраслевых бизнес-ассоциаций, крепнущий сегмент консалтинговых GR-компаний. Работают Открытое Правительство, общественные и экспертные советы при органах государственной власти, рабочие группы по конкретным вопросам при ФОИВ, куда на прозрачной основе включаются ответственные представители деловых кругов. Формально в некоторых случаях организации и лица включаются в число участников подготовки и обсуждения законопроектов. Скажем, РСПП, согласно федеральному закону, только представляет работодателей в Российской

трехсторонней комиссии по трудовым делам: государство – профсоюзы – работодатели. Однако, согласно сложившемуся обычаю, без представителей того же РСПП не решается ни один серьезный вопрос в общении бизнеса и государства. Многие в этой сфере также было определено и в результате принятия законов об обращениях граждан.

Закон о лоббизме, и это, видимо, не случайно – нагляднейший пример законодательного долгостроя (не буду описывать предпринимавшиеся в 1992–2012 гг. попытки). Спор о необходимости принять закон о регулировании лоббистской деятельности продолжается два десятилетия. Вопрос о необходимости такого федерального закона и его содержании на самом деле весьма непростой. К каждому из законопроектов, кроме политического неодобрения Правительством РФ, вероятно, совсем не случайно высказывалось большое количество юридико-технических и организационных замечаний. Их недостатком было и отсутствие широкой дискуссии с участием заинтересованных лиц. Законопроекты готовились подчас узким составом специалистов и нередко преследовали популистские цели.

Показательна эволюция позиции высших должностных лиц РФ в 2008–2016 гг.¹⁸. Впрочем, при

¹⁸ 2008 г.: РСПП предложил Путину внедрить механизм, который позволит представителям бизнеса высказывать свои предложения во время принятия правительственных законопроектов. По словам А.Н. Шохина, премьер В.В. Путин с предложением согласился;

- июль 2008 г.: ФЗ, регламентирующий лоббистскую деятельность, предусмотрен национальным планом противодействия коррупции, который 31 июля 2008 г. подписал Президент Д. Медведев. При его разработке предполагалось учесть не только международный опыт, но и «культуру и обычаи многонациональной России»;
- март 2012 г.: Президент Медведев поручил Минэкономразвития и Министерству юстиции организовать среди представителей социальных групп обсуждение вопроса создания в России института лоббизма. По результатам обсуждений и с учетом опыта других государств, а также рекомендаций международных организаций поручено внести до 1 декабря 2012 г. конкретные предложения по формированию института лоббизма в президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции»;
- август 2012 г.: «Лоббизм и коррупция – это совершенно разные вещи», – заявил глава администрации С.Б. Иванов, приведя в качестве положительного примера профессиональный лоббизм США. «Данная мера также позволит улучшить инвестиционный климат в стране»;
- декабрь 2012 г.: Премьер Медведев на встрече с представителями бизнес-сообщества по линии партии «Единая Россия»: «У меня двойственное отношение к закону о лоббизме; во многих странах подобные документы есть, и они работают, как правило, это является следствием развитости отношений в парламенте по поводу продвижения бизнес-идей. Однако даже в развитых странах разгораются нешуточные споры вокруг данного законодательства. Я считаю, что все-таки пока мы до такого уровня правоприменения даже среди депутатов Госдумы не доросли. Когда-нибудь в России придется принять закон, регламентирующий взаимоотношения парламентариев и сил, которые предлагают им продвинуть те или

президентстве Д.А. Медведева тема обсуждалась достаточно активно, к ней было вернулись и в 2014–2015 гг. Эволюция высказываний Д.А. Медведева, красноречивое публичное молчание на эту тему В.В. Путина, противоречивые мнения депутатов свидетельствуют, что ни в кругах верховной власти, ни в среде бизнеса так и не сложилась четкая и однозначная позиция относительно принятия этого федерального закона.

Весьма показательна произошедшая в 2015–2016 гг. трансформация соответствующего пункта в проекте Национального плана по противодействию коррупции, показавшая реальную борьбу мнений и интересов. У части наших коллег в 2015 г. было стремление закрепить в Нацплане задачу принятия законопроекта о лоббизме. Если бы Президент Российской Федерации подписал указ о таком Национальном плане, мы бы оказались в безвыходной ситуации, когда такой законопроект необходимо принимать.

Такой заход через Нацплан по противодействию коррупции многим участникам рынка представлялся весьма неоднозначным. Кажется, что понимание этой неоднозначности стали разделять и стейкхолдеры: проект Нацплана изменили¹⁹. Вопрос о формировании организационных и правовых основ представления и продвижения интересов в органах власти разумно был переложен на плечи собственно бизнес-ассоциаций и других институтов гражданского общества! Но на этом изменения не закончились.

иные проекты. Но пока, я боюсь, нам просто еще не до этого. Мы можем создать больше себе проблем».

- В 2014 г. активно велась работа над выполнением Поручения Председателя Правительства Д.А. Медведева в рамках исполнения Национального плана по противодействию коррупции 2014–2015 гг. Прорабатывалось внесение конкретных изменений в законодательство РФ, регулирующих лоббистскую деятельность.
- В начале 2016 г. подготовленный Минэкономразвития законопроект поручением Правительства (Д.О. Рогозин) был отложен до апреля с.г. Он был положен в стол с принятием Нацплана по противодействию коррупции на 2016–2017 гг.

¹⁹ Согласно выдержке из проекта Национального плана противодействия коррупции на 2016–2017 гг. (по состоянию на март 2016 г.) п. 1 «г) Президент РФ поручает «...организовать с участием Общероссийской общественной организации "Российский союз промышленников и предпринимателей", Общероссийской общественной организации "Деловая Россия", Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ", Торгово-промышленной палаты Российской Федерации и других институтов гражданского общества формирование организационных и правовых основ продвижения гражданами и организациями своих интересов в государственных и муниципальных органах (лоббизма)».

Итоговый документ²⁰ вообще не содержит задач, связанных с институтом лоббизма, что вполне понятно и приемлемо в наше крайне неспокойное время.

5. Системные риски?

Единственным реальным итогом пока что стало принятие ,Модельного закона «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти» Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств, рекомендованного для использования в национальном законодательстве государств – участников Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 15 ноября 2003 г. До первого чтения в Государственной Думе ни одна из инициатив не дошла не случайно. Тому причина – системные риски при принятии подобного закона, а также отсутствие компромисса в политических и деловых кругах относительно его норм. Попробуем понять, чем *может сопровождаться появление запретительного закона о лоббизме*.

• Риск административных барьеров для бизнеса

Сегодня обстановка совсем не благоприятствует «простому» решению, чреватому ростом административных барьеров общество и государство, вошли в затяжную полосу мощнейших вызовов. Экономические вызовы вызваны не столько внешнеполитической напряженностью, сколько наблюдаемой глобальной сменой вех, трудностями перехода, подчас болезненного, к многополярному мирохозяйственному устройству. Экономике предстоит еще один тяжелый год рецессии, это самый продолжительный кризис за последние почти 20 лет: два предыдущих – 1998 и 2009 г. – завершались за год.

В этой непростой обстановке сообще предстоит выстраивать оптимальную «внутреннюю» среду, благоприятную для системы собственно российских отношений между обществом и государством. Именно *обществу следует заботиться о том, чтобы эта среда способствовала росту конкурентоспособности российского бизнеса и российского государства на мировой арене*. Перед страной стоят весьма конкретные гигантские задачи на 2016–2017 гг. И, честно говоря, такая задача, как закон о лоббизме, – в повестку дня пока не вписывается.

В начале 2016 г. на конференции РСПП «Регуляторная политика в России: эффективность бизнеса как отражение качества работы власти» в презентации Минэкономразвития России (замминистра О.В.

²⁰ Указ Президента РФ от 01.04.2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы». – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/40657/page/1>

Фомичев) было отмечено, что у нас в последнее время при регулировании отношения бизнеса и власти слишком часто стали опираться на запретительные ограничительные подходы²¹. Существует большой риск того, что закон о лоббизме может также встать на эту очень зыбкую почву ограничительных и запретительных подходов.

Но причины обеспокоенности не только политико-экономической, но и конституционно-правовой природы.

- **Потенциальное ограничение свободы предпринимательства**

Законодательное закрепление лоббистской деятельности вряд ли способствует созданию условий для формирования легального и цивилизованного рынка лоббистских услуг. Этот уже существующий рынок, скорее всего, обременят дополнительным объемом налоговых и иных регистрационных и лицензионных сборов со специалистов, которые уже сегодня работают в рамках правового поля.

Опасным было бы применение ограничительных мер государственного регулирования. Среди них – разрешительная система допуска к лоббистской деятельности (государственная регистрация в Минюсте России, профессиональная аттестация и обязательная аккредитация при органах государственной власти), ограничения в иных нормах федерального закона категорий лиц, которые могут заниматься лоббистской деятельностью на территории РФ, закрепление в федеральном законодательстве форм государственной отчетности лоббистов (включая лоббистские декларации) и др.

- **Возможное ограничение права граждан на обращение**

Важно отметить, что существует риск, что проектируемые нормы возможного федерального закона, относящиеся, в частности, к регулированию отчетности государственных гражданских и муници-

пальных служащих, могут привести к нарушению конституционного права на обращение (ст. 33 Конституции РФ). Любой законопроект в этой сфере потребует приведения положений о представлении интересов в соответствие с базисным положением конституционного права граждан на обращение в органы власти.

В частности, получение ответа на обращение может быть поставлено в зависимость от того факта, указал ли заявитель представляемый им интерес или нет. Так, предусматривается, что в случае, если в обращении содержатся вопросы, свидетельствующие о том, что гражданин представляет интересы лиц, о которых он не сообщил на личном приеме, ответ на обращение не дается. Это может привести как к чиновному произволу на всех уровнях, так и к «троллингу» органов государственной власти со стороны «неокормляемых» лоббистов.

Необходимо иметь в виду, что гражданин иногда может не предполагать, что помимо своих, он выступает и в интересах третьих лиц. Должен ли гражданин, позиционирующий себя как представитель, подтверждать свои полномочия для конкретной встречи каким-либо документом (приказом о назначении на должность, доверенностью и др.)? Гражданину, не работающему в организации или выступающему в интересах сторонней организации либо неопределенного круга лиц, без такого специального документа может быть отказано в рассмотрении письменного или устного обращения.

- **Риск бюрократизации рассмотрения обращений**

Ведение отчетности о встречах может способствовать бюрократизации отношений должностных лиц и представителей интересов, что негативно скажется на процессе принятия решений и эффективности работы органов публичной власти.

Известно, что профессиональные лоббисты – представители интересов – прежде всего, призваны оказать необходимую экспертную поддержку для принятия сбалансированного и компетентного решения по тому или иному вопросу.

Помимо этого, исполнение обязанности по ведению отчетности неизбежно повлечет *увеличение нагрузки на работников аппаратов соответствующих органов государственной власти*. В связи с этим есть риск, что отчетность будет носить формальный характер, что в принципе может создать почву не только для организационных, но и для коррупционных рисков, на уменьшение которых, как предполагается, направлен разработанный законопроект.

Итогом может стать расширение «серой зоны» в этой сфере, вопреки изначальным устремлениям.

²¹ По мнению представителей Минэкономразвития России, в настоящий момент эффективность государственного регулирования недостаточно высока. Регуляторная политика в РФ в целом отстает от качества экономики в стране, бизнес необходимо более активно привлекать к принятию законодательных актов в области предпринимательства. По прогнозу, в 2015 г. вклад в прирост инвестиций в основной капитал снизится до -9,9% (с +6,8% в 2012 г.), в оборот розничной торговли до -8,5%, промышленность – до -3,3%. Текущая ситуация показывает избыточность государства в экономике при низком эффекте такого присутствия, неадекватно выстроены отношения вертикали власти «Федерация – субъекты РФ – ОМСУ», а также преобладание подходов к регулированию, основанных на запретительном и ограничительном характере законодательства. По оценкам, общий объем издержек на выполнение процедурных требований по 10 ключевым сферам составляет 789 млрд руб. (ежегодно, по нижней границе).

- **Противоречие цели уменьшения коррупционных рисков**

Приведенные выше возможные ограничения конституционных прав могут создать формальный повод для злоупотреблений со стороны органов публичной власти, особенно в регионах, что принципиально противоречит цели уменьшения коррупционных рисков.

И коль скоро в данный момент отсутствует компромисс между участниками отрасли относительно концепции законопроекта, его целей и инструментов лоббистской деятельности, которую данный федеральный закон может существенно ограничить, возникает — пусть даже чисто теоретически — опасность возникновения серого рынка GR-услуг. И что парадоксально — федеральный закон может в определенном смысле ограничивать деятельность не только самих лоббистов, но, что существеннее, чиновников, сверх-регламентируя через отчетность лоббистов их контакты, находящиеся далеко за рамками потенциального «конфликта интересов».

Принятие закона несет в себе и определенные коррупционные риски. Рынок легальных лоббистских услуг развивается при последовательно проводимой государством антикоррупционной политике. Пока борьба с коррупцией будет оставаться декларативной либо проводиться как часть кампанийщины — даже в случае принятия закона о лоббизме, возможны непредсказуемые курьезы в этой сфере.

Формальные требования федерального закона могут столкнуться с «неформальной», основанной на понятийном регулировании практикой лоббирования, что, с одной стороны, будет блокировать применение норм позитивного права, с другой — инициировать избирательное применение санкций в отношении отдельных (слишком активных, либо неугодных, независимых и т.д.) представителей.

Не будем забывать о ментальных или цивилизационных проблемах. Вековые национальные культурные традиции (особенно, с учетом обыденной практики, принятой в части национальных субъектов РФ) входят в противоречие с рациональным восприятием требований и рамок цивилизованного лоббизма. Посему самый совершенный федеральный закон может наложиться на противоречивость национального менталитета и негативно трансформироваться в очередную обманку, картинку без содержания²².

²² О других рисках, связанных с принятием подобного ПФЗ — риске сужения сферы легального лоббизма до взаимоотношений только с законодательными и представительными органами власти, риске выдвижения искусственного требования к лоббистским организациям быть

Небезынтересно, что по-своему негативно воспринимали идею законопроекта о лоббизме крупные российские предпринимательские ассоциации, а также отраслевые союзы. По их мнению, данный закон будет стимулировать развитие лоббизма, а это в условиях высоких коррупционных рисков, сохраняющихся в России, является неоправданным. Следует, видимо, принять во внимание позицию РСПП относительно законодательного регулирования отрасли, которая состоит в том, что необходимо регулировать отдельные аспекты продвижения интересов, сосредоточившись на борьбе с коррупционными рисками. Целесообразно реформировать статус общественных советов, процедуру ОРВ и т.п. А коль скоро речь идет в большей мере о борьбе с коррупцией, то этой цели можно достичь и без принятия закона о лоббизме.

Удивительно, что противоположного подхода придерживались авторы думского законопроекта в 2015 г., приписываемого одному из думских лидеров «Единой России». По словам участников ряда дискуссий, этот законопроект о лоббизме был ориентирован на госслужащих и нацелен на борьбу с коррупцией: предлагалось минимизировать взаимодействие бизнеса с государством, обязать чиновников и представителей бизнеса заранее раскрывать информацию о встречах, тематике таких встреч и группах интересов, которые то или иное лицо представляет.

- **Нарушение конституционного запрета недобросовестной конкуренции. Обработка персональных данных и конфиденциальной информации**

Уже в ходе обсуждения достаточно умеренного проекта федерального закона, предложенного в 2015 г. Минэкономразвития России, звучали тревожные идеи. Так, предлагалось, чтобы представляемые соответствующим служащим сведения о встречах с лоббистами должны были бы ежемесячно размещаться на сайтах федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Но ведь мы сразу сталкиваемся с некоторым противоречием. Персональные данные гражданина — представителя интересов могут использоваться только в служебных документах соответствующего органа. Так, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим

либо бизнес-ассоциациями, либо юридическими компаниями, иных — см. выступление автора на первом GR-Конгрессе в 2009 г.: http://www.rumyantsevconsulting.ru/news/press_releases/13/

лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

И действительно, если эти сведения (в русле задумок скорректировать ст. 12.6 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции») будут размещаться в сети Интернет, на это *должно быть получено согласие представителя интересов*. А как иначе? С нашей точки зрения, необходимо ввести запрет на использование персональных данных представителей интересов при размещении в сети Интернет отчетов о встречах с ними государственных гражданских и муниципальных служащих. Соответственно, это должно быть отражено в порядке и форме подачи таких сведений в соответствии с законом о противодействии коррупции.

Представляется, что *информация должна быть минимизирована и в отношении представляемого субъекта*. Например, может быть указана только тема встречи, отрасль или сфера деятельности и т.п. Иное на практике может создавать угрозу разглашения информации, составляющей коммерческую, служебную или иные виды тайн, или других сведений, которые по соглашению о конфиденциальности могут быть доверены клиентом лоббистской организации.

Раскрытие сведений о встречах тех или иных должностных лиц с представителями отдельных компаний может способствовать проявлениям недобросовестной конкуренции со стороны иных организаций, которые получают доступ к этой информации, *в нарушение положения ч. 2 ст. 34 Конституции РФ о запрете недобросовестной конкуренции*.

И это лишь некоторые из системных рисков, которыми сопровождается возможное принятие федерального закона о лоббизме.

6. Последние инициативы

Заслуживают внимание *две последние по времени попытки внести законопроект о лоббизме*. Остановлюсь на них вкратце.

Одна из них — *полновесный законопроект Н.В. Левичева*²³, на который Правительство дало отрицательное заключение, а Совет Государственной Думы отложил рассмотрение этого законопроекта, хотя законопроект в целом по содержанию достаточно взвешенный и подготовлен на качественно более

высоком уровне и в иной исторической обстановке, чем те, которые на эту тему вносились в Государственную Думу до него. Социал-демократ Левичев в своем законопроекте о лоббизме²⁴ включил несколько статей о саморегулировании представителей интересов, и это наиболее интересная часть данного законопроекта.

Реакция некоторых органов на него несколько удивила. Правовое управление Государственной Думы возражало, что законопроект не предусматривает источника расходов федерального бюджета на ведение реестра представителей интересов, в связи с чем законопроект не подлежит рассмотрению. На практике Правительство РФ в постановлениях, касающихся ведения различных реестров, обычно устанавливает, что ведущее реестр министерство делает это за счет уже выделенных ему ассигнований бюджета без их увеличения, а также и без увеличения штатной численности министерства в связи с работами по ведению реестра.

Законопроект ограничивается сферой продвижения интересов коммерческих организаций (не включая интересы некоммерческих организаций) и индивидуальных предпринимателей (не включая вообще всех граждан). Не регулирует сферу продвижения интересов во всей публичной сфере, например в печати, а ограничивается продвижением интересов в части этой сферы — государственных и муниципальных органах.

Были у законопроекта и слабые стороны. Он не избежал искушения установить излишний учет и контроль за конкретными договорами и контактами представителей интересов, записи в реестре даже выглядят как досье на каждого представителя интересов, и особенно на тех, с кем они встречаются. Тем более что любые сведения из реестра («досье») свободно предоставляются по требованию граждан и юридических лиц. А лоббируемый сам пополняет свое досье в уполномоченном органе каждые шесть месяцев. Это к вопросу о рисках административных барьеров, воздвигаемых пусть даже с самыми прекрасными намерениями.

Второй заслуживающей пристального внимания инициативой последнего времени стал *законопроект Минэкономразвития России*²⁵.

²³ Проект федерального закона № 410475-6 «О порядке продвижения интересов коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей в органах государственной власти и местного самоуправления» (внесен депутатом ГД Н.В. Левичевым)

²⁴ Законопроект, к слову, был подготовлен во исполнение Перечня приоритетных законодательных инициатив, разработанных еще осенью 2007 г. по заказу «Справедливой России» при активном участии и координирующей роли Фонда конституционных реформ и автора этих строк. См.: URL: <http://www.rfcr.ru/expertwork/category/1/>

²⁵ Разработан Минэкономразвития России во исполнение абз. 3 подп. «г» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденного Указом

Минэкономразвития России решило двигаться путем внесения дополнений в законодательство РФ в части регулирования взаимодействия должностных лиц с лоббистами — только для государственных служащих, минуя государственные должности. Были предложены точечные поправки в законы о госслужбе, о противодействии коррупции и об обращении граждан. Однако ни правительством, ни бизнес-сообществом, честно говоря, они не были восприняты до конца.

К нему у нас были два пожелания (оба учтены Министерством, к его чести) и два критических замечания, актуальность которых сохраняется по отношению к любому «законопроекту о лоббизме».

Минэкономразвития России разумно учло наши предложения в части закрепления в законодательстве самого института представления интересов. Не менее важно было бы включить и понятие «представитель интересов»: лицо, уполномоченное общественным объединением, индивидуальным предпринимателем, коммерческой или некоммерческой организацией на представление их интересов в соответствии с гражданским и (или) трудовым законодательством Российской Федерации. Данное понятие должно опираться на общее определение представления интересов, предложенное к закреплению Минэкономразвития России по согласованию с профессиональным сообществом. В то же время считаем необходимым указать порядок наделения соответствующими полномочиями на представление интересов — в соответствии с гражданским или трудовым законодательством Российской Федерации. Это подразумевает наличие между представителем и представляемым лицом гражданско-правовых или трудовых отношений, вытекающих либо из гражданско-правового договора, либо на основании доверенности, либо появляющихся в соответствии с предусмотренными трудовым законодательством основаниями.

Наши предложения по концепции саморегулирования отрасли были нацелены на минимизацию рисков для специалистов, сопряженных с возможным принятием проекта федерального закона. Сохранение действующего порядка взаимодействия с органами государственной власти для членов саморегулируемых организаций представителей интересов — в части нераспространения требования о представлении государственными гражданскими и муниципальными служащими отчетности о встречах, состоявшихся в

рамках их взаимодействия с представителями интересов на СРО представителей интересов — по большому счету вошло в окончательно предложенную Минэкономразвития России норму, которую вобрало прекрасно сформулированное И.В. Котелевской (РСПП) предложение²⁶.

Заслуживает внимание и предложение, прозвучавшее на одном из обсуждений в Открытом Правительстве — рекомендация привлекать к обсуждению экспертов и представителей бизнеса, чьи интересы затрагиваются и чьи интересы представляются (в двустороннем порядке).

Было бы также целесообразно включить положение об отсутствии необходимости представления сведений о встречах, проходящих в виде рабочих групп, экспертных советов и т.п., организованных на уровне ниже, чем созданные руководителями и заместителями руководителей государственных органов, соответствующими нормативными актами и международными организациями. Ведь большинство постоянных и временных координирующих, консультативных, экспертных и иных совещательных органов создается и действует на более низком организационном уровне.

Возможно, что с появлением Евразийского Экономического Союза, с единым рынком услуг и подходами, которые к созданию этого рынка озвучивают руководящие лица (либерализация и гармонизация национального законодательства), возникнет потребность в специальной работе по регулированию лоббизма, представлению интересов уже на национальном уровне ЕврАзЭС.

Соображения, приведенные выше, сохраняют свою актуальность. Хотя вопрос закрыт утвержденным Президентом РФ Нацпланом по противодействию коррупции на 2016–2017 гг., но инициатива может возникнуть на любом следующем витке оживления политического процесса.

Между тем очевидно, что только конституционным регулированием или саморегулированием столь важной сферы, как представление коммерческих интересов, дело ограничиться не может. И здесь самое время перейти к проблематике профессионального стандарта.

²⁶ Статья 1 п. 2.2 законопроекта: «Сведения, указанные в части 1 настоящей статьи, не представляются в отношении встреч, состоявшихся в рамках: б) постоянных и временных координирующих, консультативных, экспертных, рабочих и иных совещательных органов, созданных торгово-промышленными палатами, объединениями работодателей, общероссийскими общественными организациями, саморегулируемыми организациями, а также международными организациями».

7. Профессиональный стандарт

Одним из знаменитых социальных майских (2012) указов Президента РФ была поставлена новая задача разработки и введения профессиональных стандартов²⁷. Эти профессиональные стандарты носят, в основном, рекомендательный характер, т.е. сама мера весьма мягкая.

Стоит ли увлекаться подробностями профстандарта по нашей GR-профессии в статье о ее регулировании? Еще как стоит! От теории получается вовсе не переход в технические детали, а переход именно к вопросу, по которому возник прообраз консенсуса в нашем сообществе.

Именно профстандарт, а не федеральный закон о лоббизме, представляется большинству участников GR-сообщества как вполне достаточный элемент государственного регулирования сферы коммуникаций бизнеса и власти.

Отличия и общее GR и PR, отношений с органами государственной власти и связей с общественностью (о чем упоминалось в самом начале статьи) тоже хорошо бы формализовать. Здесь нам поможет описание компетенций через профессиональные стандарты. С марта 2015 г. по инициативе Ассоциации специалистов по связям бизнеса и государства «GR-Лига» идет активная подготовка профессионального стандарта «Специалист по связям с органами государственной власти и органами местного самоуправления (представитель интересов, лоббист)». В скором времени (в июне 2016 г.) наш проект профстандарта будет обнародован и на сайте Ассоциации, и на сайте Минтруда России. Учитывая, что одновременно разрабатывается профстандарт специалиста по связям с общественностью, – это тема для нашего сотрудничества.

По нашему мнению, разрабатываемый в инициативном порядке профессиональный стандарт, подготовленный на основе модели компетенций и включающий необходимый инструментарий оценки соответствия, выполнит три полезные функции:

- станет эффективным инструментом в реализации корпоративной кадровой политики;
- конструктивно поможет бизнесу в реализации новых подходов в сфере определения как квалификации, так и бизнес-задач работника, необ-

ходимых для структурированного осуществления этого вида трудовой деятельности;

- даст основание применению мягкой модели регулирования деятельности лоббистов, приемлемой на данной стадии развития профессии и выработанной на основе консолидированной позиции сообщества самих специалистов.

Какие требования я предъявляю к профстандарту?

Профессиональный стандарт не должен подменять собою отсутствующий федеральный закон о лоббизме! Он не может содержать требования, не установленные законом, такие как:

- 1) быть «аккредитованным представителем»;
- 2) действовать «с помощью законодательно установленных процедур»;
- 3) заполнение «лоббистской декларации»;
- 4) наличие «квалификационного сертификата (допуск к профессии)»;
- 5) наличие «государственной аккредитации в Минюсте России» и «аккредитации в структурах субъекта лоббистского влияния»²⁸; и т.п.

Профстандарт не должен быть слишком общим, относящимся к управленческой или консалтинговой деятельности вообще; он должен быть специфичным по отношению к раскрытию специализированных трудовых функций GR-специалиста (представителя интересов, лоббиста).

Не следует искусственно разделять функции работы с органами государственной власти и муниципальными органами.

Ключевые для нас понятия уже закреплены в самом наименовании профессионального стандарта. Наименование определяет *вид профессиональной деятельности и ее цель*: связи с органами власти и МСУ, т.е. взаимодействие с органами государственной власти (государственными органами) и органами местного самоуправления (муниципальными органами). Консультирование бизнеса идет в части организации и осуществления подобного взаимодействия. Цель такого взаимодействия – представление интересов, лоббирование, т.е. влияние на разработку и принятие указанными органами нормативных актов, административных и иных решений, которые в итоге учитывают интересы бизнеса и общества. Отсюда наш вид экономической деятельности, прежде всего, 74.14 консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления.

²⁷ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Принятый в его развитие Федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в ТК РФ и ст. 11 и 73 Федерального закона "Об образовании в РФ"» закрепил обязательность применения профстандартов пока что работодателями – государственными и муниципальными организациями.

²⁸ Именно такие спорные требования и содержатся в инициативном проекте профстандарта, вывешенном рядом коллег на сайте Минтруда России в конце 2015 г.

Мы предлагаем также зафиксировать в профессиональном стандарте практически значимое понятие «представитель интересов» (о чем упоминалось выше).

По решению Совета GR-Лиги Рабочая группа по профстандарту подготовила к апрелю 2016 г. проработанный проект **Функциональной карты GR-деятельности с описанием базовых и специализированных трудовых функций**²⁹ (см в Приложении 1 к настоящей статье). Отметим, что функциональная карта содержит также перечень *знаний и умений (навыков)*³⁰ в рамках управленческих, коммуникационных, экспертно-аналитических и рекомендательно-проектировочных компетенций.

²⁹ Проект включает пять видов обобщенных трудовых функций — по вертикали и горизонтали деятельности GR-специалистов: 1) Корпоративный и отраслевой GR-менеджмент: блок содержит описание функций и действий GR-специалистов компаний и отраслевых ассоциаций на стратегическом и оперативно-тактическом уровнях управления. 2) GR-консалтинг (аутсорсинговые услуги по консультированию и представлению коммерческих интересов по договору): включает детализированное описание работы внешнего консультанта по представлению коммерческих интересов клиента и развитию внешних корпоративных отношений с органами государственной власти, прежде всего, в части реализации управленческих и коммуникационных, а также рекомендательных и проектировочных компетенций. 3) Аналитика и экспертиза, реализация экспертно-аналитических компетенций: предложен набор трудовых действий по разработке информационно-аналитической документации, проведению экспертизы на соответствие требованиям законодательства, а также подчеркнута специфика деятельности GR-специалиста — выделено в качестве самостоятельной трудовой функции исследование стейкхолдеров и внешней коммуникационной среды GR-проекта. 4) Взаимодействие со стейкхолдерами: взаимодействие с заинтересованными сторонами и лицами, принимающими решения, — государственными гражданами и муниципальными служащими, а также участие в деловых ассоциациях, некоммерческих организациях и саморегулируемых организациях, выстраивание коалиций и выработка общепрофессиональных позиций с учетом баланса коммерческих и общественных интересов. 5) Административное и иное обеспечение условий GR-деятельности: включены действия по административному, кадровому и финансовому обеспечению, а также правовому сопровождению GR-проекта.

³⁰ *Знания* — необходимая информация для выполнения работы в соответствии с уровнем занимаемой должности. Базовый уровень предполагает знание фундаментальных основ GR; средний уровень — обширные знания в области GR, знание и применение GR-практик; продвинутый уровень — признанную экспертизу, применение различных подходов, использование успешного опыта реализации GR-проектов. *Навыки и умения* относятся к способам управления информацией. Особое место в функциональной карте занимают навыки проведения конституционно-правового, политико-административного и социально-экономического анализа. *Способности* прослеживаются через действия или поведение и отличаются от склонностей тем, что последние отражают только потенциал для осуществления деятельности. Например, GR-специалист должен обладать высокой степенью терпения и тактичности, а также способностью находить консенсус с различными группами интересов, убеждать и оказывать влияние.

GR-специалист обязан соответствовать общим требованиям к соблюдению Кодекса этики Российских специалистов по взаимодействию с органами власти (принят GR-Лигой в 2013 г.) и другим «правилам игры» профессионального сообщества. Отсюда важно, чтобы общая трудовая функция «взаимодействие со стейкхолдерами» была бы подкреплена навыками и умениями представителей коммерческих интересов вести взаимодействие со стейкхолдерами (как при разовом контакте, так и при систематическом общении) в строгом соответствии с кодексами этики и поведения сообщества представителей коммерческих интересов в органах государственной власти либо соответствующих кодексов профильных бизнес-ассоциаций.

8. Свежий европейский опыт

Мы уже отмечали важность в работе GR-специалиста вести диалог евразийского и европейского подходов. Взгляд на опыт соседнего ЕС — признак стремления к рационализации подходов к схожим общественным явлениям, пусть и регулируемых по-разному в рамках различных международных организаций.

Любопытно, что одновременно с разворачивающейся дискуссией в России те же самые вопросы стал поднимать и ЕС. Еврокомиссия недавно начала публичные консультации, которые в конечном итоге могут привести к развитию нынешнего EU Transparency Register³¹, имеющего добровольный статус, к введению «обязательного реестра лоббистов ЕС».

По мнению давнего партнера GR-Лиги — президента Ассоциации аккредитованных в ЕС лоббистов (AALEP) Кристиана Дефолуа, высказанного в переписке с автором этих строк, *регистрация в качестве лоббиста должна сопровождаться «Минимальными профессиональными стандартами»*, и специалисты нашей профессии должны определять, какими эти минимальные стандарты будут. Сегодня тот факт, что вы регистрируетесь (на добровольной основе) или завтра (быть может, уже в обязательном порядке) не обязывает вас соответствовать никаким «Минимальным профессиональным стандартам», и, следовательно, нет никакого способа узнать, является ли зарегистрированное лицо квалифицированным или нет. GR-ассоциации и представители нашей профессии, следовательно, должны устанавливать

³¹ Создан в 2008 г., обновлен в 2015 г., поддерживается линия на стимулирование представителей интересов добровольно регистрироваться в EU TR, принимая на себя обязательства соблюдать этические нормы Кодекса поведения и раскрывать определенный объем базовой информации о себе.

такие стандарты перед или одновременно с принятием решения об обязательной регистрации.

Ведут поиск *необходимых компетенций и французские коллеги*. В новой модели французского сертификата европейского консультанта по связям с общественностью и лоббированию в ЕС консультант³² является специалистом, обеспечивающим государственный/частный диалог. Его миссия заключается в эффективном представительстве интересов и взаи-

³² Проект включает пять видов обобщенных трудовых функций – по вертикали и горизонтали деятельности GR-специалистов:

1) *Корпоративный и отраслевой GR-менеджмент*: блок содержит описание функций и действий GR-специалистов компаний и отраслевых ассоциаций на стратегическом и оперативно-тактическом уровнях управления.

2) *GR-консалтинг (аутсорсинговые услуги по консультированию и представлению коммерческих интересов по договору)*: включает детализированное описание работы внешнего консультанта по представлению коммерческих интересов клиента и развитию внешних корпоративных отношений с органами государственной власти, прежде всего, в части реализации управленческих и коммуникационных, а также рекомендательных и проектировочных компетенций.

3) *Аналитика и экспертиза, реализация экспертно-аналитических компетенций*: предложен набор трудовых действий по разработке информационно-аналитической документации, проведению экспертизы на соответствие требованиям законодательства, а также подчеркнута специфика деятельности GR-специалиста – выделено в качестве самостоятельной трудовой функции исследование стейкхолдеров и внешней коммуникационной среды GR-проекта.

4) *Взаимодействие со стейкхолдерами*: взаимодействие с заинтересованными сторонами и лицами, принимающими решения, – государственными гражданскими и муниципальными служащими, а также участие в деловых ассоциациях, некоммерческих организациях и саморегулируемых организациях, выстраивание коалиций и выработка общеотраслевых позиций с учетом баланса коммерческих и общественных интересов.

5) *Административное и иное обеспечение условий GR-деятельности*: включены действия по административному, кадровому и финансовому обеспечению, а также правовому сопровождению GR-проекта.

модействии с должностными лицами, принимающими решения, в полном соответствии этическим нормам на базе определенных компетенций³³.

* * *

GR-сообщество – сообщество специалистов, GR-менеджеров, консультантов, участников и сотрудников бизнес-ассоциаций, лоббистов, представляющих и продвигающих коммерческие интересы в органах власти, играет все более структурированную роль в диалоге бизнеса и государства и последовательно входит в период зрелости.

Представленная статья имеет цель стимулировать полемику о дальнейших путях развития и способах регулирования этих отношений на этом этапе. Широкая профессиональная дискуссия, к которой я приглашаю всех заинтересованных лиц, будет способствовать общим целям и бизнеса, и государства.

³³ *Знания* – необходимая информация для выполнения работы в соответствии с уровнем занимаемой должности. Базовый уровень предполагает знание фундаментальных основ GR; средний уровень – обширные знания в области GR, знание и применение GR-практик; продвинутый уровень – признанную экспертизу, применение различных подходов, использование успешного опыта реализации GR-проектов.

Навыки и умения относятся к способам управления информацией. Особое место в функциональной карте занимают навыки проведения конституционно-правового, политико-административного и социально-экономического анализа.

Способности прослеживаются через действия или поведение и отличаются от склонностей тем, что последние отражают только потенциал для осуществления деятельности. Например, GR-специалист должен обладать высокой степенью терпения и тактичности, а также способностью находить консенсус с различными группами интересов, убеждать и оказывать влияние.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гумилев Л.Н. От Руси до России: Очерки этнической истории. – М.: Рольф, 2001. – 320 с.
2. Huntington, Samuel P. The clash of civilisations? [Text] / Samuel P. Huntington. – Foreign Affairs, Summer 1993 Issue.
3. Румянцев О.Г. Конституция Десятого третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов). – М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2013. – 336 с.
4. GR и лоббизм: теория и технологии [Текст]: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры; под ред. В.А. Ачкасовой, И.Е. Минтусова, О.Г. Филатовой. – М.: Юрайт, 2015. – 315 с.
5. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) [Текст]. В 6-ти т. (10-ти кн.); под общ. ред. О.Г. Румянцева. – Т. 3: 1992 год. Кн. первая: январь–июнь 1992 г.). – М.: WoltersKluwer, Фонд конституционных реформ, 2008. – С. 740.

REFERENCES

1. Gumilev L.N. *Ot Rusi do Rossii: Ocherki etnicheskoy istorii* [From Russia to Russia: Essays on ethnic history]. Moscow, Rol'f Publ., 2001. 320 p.

2. Huntington, Samuel P. The clash of civilisations? *Foreign Affairs*, Summer 1993 Issue.
3. Rumyantsev O.G. *Konstitutsiya Devyanosto tret'ego. Istoriya yavleniya. (Dokumental'naya poema v semi chastyakh ot Otvetstvennogo sekretarya Konstitutsionnoy komissii 1990–1993 godov)* [Ninety-third constitution. The history of the phenomenon. (Documentary poem in seven parts of the Executive Secretary of the Constitutional Commission 1990–1993)]. Moscow, ZAO «Bibliotechka RG» Publ., 2013. 336 p.
4. *GR i lobbizm: teoriya i tekhnologii: uchebnik i praktikum dlya bakalavriata i magistratury* [GR and lobbying: a theory and technology: a textbook and practicum for undergraduate and graduate]. Moscow, Yurayt Publ., 2015. 315 p.
5. *Iz istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii. Konstitutsionnaya komissiya: stenogrammy, materialy, dokumenty (1990–1993 gg.). V 6-ti tt. (10-ti kn.)* [From the history of the Russian Constitution. Constitutional Commission: transcripts, documents (1990-1993 gg.). In 6 vols. (10 Vol.)]. Moscow, WoltersKluwer Publ., Fond konstitutsionnykh reform Publ., 2008. 740 p.

Функциональная карта GR-деятельности (предложения Рабочей группы GR-Лиги по профстандарту*)

Обобщенная функция	Трудовая функция	Трудовые действия	Знания, умения, навыки
а) Стратегирование GR-деятельности	Планирование	1. Корпоративный и отраслевой GR-менеджмент:	
		Разработка стратегии по развитию внешних корпоративных отношений с органами государственной власти	Профессиональные способности: управленческие, коммуникационные, экспертно-аналитические, рекомендательные, проекторочные
б) Оперативно-тактическое управление	Управление GR-проектом	Разработка проектов государственно- и муниципально-частного партнерства (ГЧП, МЧП)	Навыки стратегического управления
		Определение целей и задач GR-проекта	Навыки управления коллективной работой
	Определение этапности и временных рамок реализации GR-проекта	Знания в области стратегического и операционного менеджмента	
	Модерирование GR-проекта, эффективное взаимодействие с коллективом профильного подразделения	Знания в области управления внешними и внутренними коммуникациями	
	Оперативное управление и координация работы коллектива	Навыки письменной и устной коммуникации	
	Контроль деятельности членов рабочего коллектива		
Взаимодействие с руководством компании и другими структурными подразделениями	Контроль и аудит соблюдения норм законодательства и внутренних норм компании при взаимодействии с органами власти РФ	Информирование о политико-административных изменениях	
		Оказание помощи при взаимодействии с органами власти	
	Организация коммуникаций между органами власти и представителями коммерческих интересов	Создание, обработка и ведение баз данных по взаимодействию с различными ветвями власти	
		Подготовка текстов писем, обращений, ответов, иных материалов	

Обобщенная функция	Трудовая функция	Трудовые действия	Знания, умения, навыки
<p>2. GR-консалтинг (аутсорсинговые услуги по консультированию и представлению коммерческих интересов)</p>	<p>Разработка и реализация GR-проектов по представлению коммерческих интересов клиента и развитию внешних корпоративных отношений с органами государственной власти</p>	<p>Организация взаимодействия с клиентом</p> <p>Представление интересов клиента при взаимодействии со стейкхолдерами</p> <p>Контроль и аудит соблюдения норм законодательства и внутренних норм компании при взаимодействии с органами власти РФ</p> <p>Инициация внесения и сопровождение принятия законодательных и регуляторных инициатив с соблюдением баланса коммерческих и общественных интересов</p> <p>Организация встреч клиента со стейкхолдерами</p> <p>Сопровождение участия клиента в тендерах, госзакупках, государственных и федеральных целевых программах</p> <p>Организация и сопровождение участия клиента в деловых мероприятиях</p>	<p>Знания в области построения отношений со стейкхолдерами</p> <p>Знания в области государственной политики</p> <p>Знания в области анализа политических рисков</p> <p>Навыки письменной и устной коммуникации</p> <p>Навыки работы в режиме многозадачности</p>
<p>3. Аналитика и экспертиза</p>	<p>Консультирование</p>	<p>Консультирование по ведущим группам влияния, стейкхолдерам, механизмам принятия решений в РФ и зарубежных странах</p> <p>Прогнозное консультирование с учетом трендов национального и наднационального конституционно-правового, политико-административного и социально-экономического развития</p> <p>Консультирование по вопросам законодательных и регуляторных изменений</p> <p>Антикризисное GR-консультирование, выработка рекомендаций по управлению кризисом</p>	<p>Навыки социально-экономического анализа</p> <p>Навыки конституционно-правового анализа</p> <p>Навыки политико-административного анализа</p> <p>Знание основ конституционного права</p> <p>Знание основ государственного и муниципального управления</p> <p>Навыки мониторинга и анализа регуляторных изменений</p> <p>Знание основ антикризисного управления</p>
	<p>Исследование стейкхолдеров и внешней коммуникационной среды GR-проекта</p>	<p>Формирование и анализ карты стейкхолдеров</p> <p>Выявление круга компетенций, должностной ответственности и интересов стейкхолдеров</p> <p>Проведение экспертных опросов</p> <p>Работа с инсайдерскими источниками, взаимодействие с аппаратом</p>	<p>Навыки картирования и анализа стейкхолдеров</p> <p>Знание отраслевого законодательства</p> <p>Навыки конституционно-правового анализа</p> <p>Навыки социально-экономического анализа</p> <p>Навыки политико-административного анализа</p>
	<p>Разработка информационно-аналитической документации</p>	<p>Политико-административный ситуационный анализ</p> <p>Мониторинг экономической бизнес-конъюнктуры на отечественном и зарубежном рынках</p> <p>Мониторинг нормативно-правовой базы, правовой анализ по проекту</p> <p>Подготовка проектов нормативно-правовых актов и решений</p> <p>Подготовка правовых позиций по рассматриваемому вопросу</p> <p>Определение рисков, разработка плана по управлению ими и их минимизации</p>	<p>Навыки мониторинга законодательной деятельности и государственного регулирования</p> <p>Навыки прогнозирования политических и административных решений</p> <p>Навыки работы с информационными источниками</p> <p>Навыки поиска и обработки информации</p> <p>Навыки владения информационными и коммуникационными технологиями (ИКТ)</p>

Обобщенная функция	Трудовая функция	Трудовые действия	Знания, умения, навыки
4. Взаимодействие со стейкхолдерами	<p>Проведение экспертизы на соответствие требованиям законодательства</p> <p>Взаимодействие с заинтересованными сторонами и лицами, принимающими решения - государственными - гражданскими и муниципальными служащими</p>	<p>Участие в процедуре оценки регулирующего воздействия (ОРВ)</p> <p>Участие в процедуре оценки фактического воздействия (ОФВ)</p> <p>Контроль и аудит соблюдения норм законодательства и внутренних норм компании при взаимодействии с органами власти РФ</p> <p>Налаживание взаимодействия с учетом регионального, социокультурного, гендерного и мировоззренческого факторов путем личных встреч и официальной переписки</p> <p>Формирование и поддержание положительного имиджа компании или клиента в органах государственной власти</p> <p>Создание пула постоянных контактов среди представителей органов власти</p> <p>Инициация внесения и сопровождение принятия законодательных и регуляторных инициатив</p> <p>Поиск взаимоприемлемого регулирования решений с соблюдением баланса коммерческих и общественных интересов</p> <p>GR-сопровождение правоприменения законодательства в интересах компании или клиента при взаимодействии с профильными федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ)</p> <p>Представление и продвижение интересов в общественных и экспертных советах</p> <p>Представление и продвижение интересов в рабочих группах</p> <p>Представление и продвижение интересов в подведомственных организациях</p> <p>Подготовка и реализация совместных акций в рамках проектов КСО и ГЧП/МЧП</p> <p>Организация и участие в специализированных конференциях, круглых столах, совещаниях</p> <p>Выработка общей отраслевой позиции и представление отраслевых интересов</p> <p>Привлечение к GR-проектам НКО, СРО и общественных объединений с целью учета баланса коммерческих и общественных интересов</p> <p>Привлечение партнеров-субподрядчиков к работе на условиях аутсорсинга</p> <p>Установление взаимовыгодных отношений с деловыми партнерами</p>	<p>Знания в области построения отношений с заинтересованными сторонами (стейкхолдерами)</p> <p>Знание моделей принятия решений в законодательных и исполнительных органах власти, понимание роли экспертных центров и ассоциаций</p> <p>Знания в области публичной политики, представления и защиты интересов</p> <p>Навыки ведения переговоров</p> <p>Навыки межличностного взаимодействия; высокая степень терпения и тактичности</p> <p>Навыки коммуникации с исполнителями и руководителями органов государственной власти</p> <p>Умение находить консенсус с различными группами интересов и отдельными лицами</p> <p>Умение убеждать и оказывать влияние</p>
	<p>Участие в деятельности деловых ассоциаций; некоммерческих организаций; саморегулируемых организаций</p> <p>Взаимодействие с деловыми партнерами, выстраивание коалиций и альянсов (коммерческие организации, партии, СМИ и др.)</p>		<p>Навыки выработки общей отраслевой позиции, разработки и реализации GR-стратегий</p> <p>Умение создавать коалиции или сети на всех уровнях государственного управления, коммерческих и некоммерческих организаций</p> <p>Знание и соблюдение Кодекса этики и «правил игры» профессионального сообщества</p>

Обобщенная функция	Трудовая функция	Трудовые действия	Знания, умения, навыки
5. Административное и иное обеспечение условий GR-деятельности	Кадровое обеспечение Правовое сопровождение Финансово-ресурсное обеспечение	Подбор рабочего коллектива и определение функций Заключение договоров на оказание GR-услуг и подготовка для клиента необходимой сопроводительной документации Бюджетирование Снабжение материальными средствами	