ДАВЛАТ БОШҚАРУВИДА PR ХИЗМАТИГА НАЗАРИЙ-МЕТОДОЛОГИК ҚАРАШЛАРИНИНГ ЭВОЛЮЦИЯСИ

Мансур Юнусов
Ўзбекистон Халқаро исломшунослик академияси доценти,
Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги ДСБА доценти
99-7204082
mansur-yunus@mail.ru
https://doi.org/10.5281/zenodo.21173126

Аннотация.
Мазкур мақолада давлат бошқарувида PR хизматига оид назарий-методологик қарашларнинг шаклланиши ва эволюцияси илмий жиҳатдан таҳлил қилинган. Жамоатчилик билан алоқаларнинг давлат бошқарувидаги ўрни, унинг стратегик коммуникация воситаси сифатидаги аҳамияти ҳамда давлат ва жамият ўртасидаги ўзаро муносабатларни такомиллаштиришдаги роли ёритилган. Шунингдек, PR фаолиятининг концептуал асослари, жамоатчилик фикрини инобатга олиш, ҳисобдорлик ва шаффофлик тамойиллари ҳамда икки томонлама симметрик мулоқот модели назарий нуқтаи назардан баҳоланган.

Мақолада PR хизматининг ривожланиш босқичлари, хорижий илмий мактаблар ва замонавий коммуникация назариялари асосида давлат бошқарувида қўлланилиши таҳлил қилинган. Хусусан, Жеймс Грунинг ва Тодд Ҳант томонидан ишлаб чиқилган жамоатчилик билан алоқалар моделлари, стратегик коммуникация ва сиёсий коммуникация концепциялари давлат PR сиёсати нуқтаи назаридан таҳлил этилган. Шу билан бирга, рақамли трансформация шароитида давлат PR хизматларининг институционал ривожланиш хусусиятлари ҳам кўриб чиқилган.

Тадқиқот натижалари давлат бошқарувида PR хизматларини самарали ташкил этиш учун назарий-методологик ёндашувларни такомиллаштириш, давлат ва жамоатчилик ўртасидаги ишончни мустаҳкамлаш ҳамда очиқлик, ҳисобдорлик ва фуқаролар иштирокини таъминлаш муҳим аҳамиятга эга эканлигини кўрсатади. Мақола давлат бошқарувида замонавий коммуникация механизмларини ривожлантириш бўйича илмий ва амалий таклифларни ишлаб чиқишга хизмат қилади.

Калит сўз: давлат бошқаруви, жамоатчилик билан алоқалар (PR), давлат PR сиёсати, сиёсий коммуникация, Ахборот хизмати, Икки томонлама симметрик мулоқот, жамоатчилик фикри, стратегик коммуникация, хисобдорлик ва шаффофлик, давлат–жамият муносабатлари

ЭВОЛЮЦИЯ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ PR-СЛУЖБЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Аннотация.
В статье проведён научный анализ формирования и эволюции теоретико-методологических подходов к деятельности PR-служб в системе государственного управления. Раскрыты место и роль связей с общественностью в государственном управлении, их значение как инструмента стратегической коммуникации, а также влияние на совершенствование взаимодействия между государством и обществом. Особое внимание уделено концептуальным основам PR, принципам учёта общественного мнения, подотчётности, прозрачности и модели двусторонней симметричной коммуникации.

Исследованы основные этапы развития PR-служб в государственном управлении с учётом зарубежных научных школ и современных теорий коммуникации. В частности, проанализированы модели связей с общественностью, разработанные Джеймсом Грунингом и Тоддом Хантом, а также концепции стратегической и политической коммуникации в контексте государственной PR-политики. Кроме того, рассмотрены особенности институционального развития государственных PR-служб в условиях цифровой трансформации.

Результаты исследования свидетельствуют о необходимости совершенствования теоретико-методологических подходов к организации PR-служб в государственном управлении, укрепления доверия между государством и обществом, обеспечения открытости, подотчётности и участия граждан в процессе государственного управления. Статья может служить научно-методической основой для дальнейшего развития современных коммуникационных механизмов в системе государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, связи с общественностью (PR), государственная PR-политика, политическая коммуникация, информационная служба, двусторонняя симметричная коммуникация, общественное мнение, стратегическая коммуникация, подотчётность и прозрачность, отношения государства и общества.

THE EVOLUTION OF THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES TO PUBLIC RELATIONS SERVICES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract.

This article presents a scholarly analysis of the formation and evolution of theoretical and methodological approaches to public relations (PR) services in public administration. It examines the role of public relations as a strategic communication instrument in governance and highlights its contribution to strengthening interaction between the state and society. Particular attention is given to the conceptual foundations of PR, the consideration of public opinion, the principles of accountability and transparency, and the two-way symmetrical communication model as the theoretical basis for effective government communication.

The study explores the major stages in the development of government PR services by drawing upon international scholarly perspectives and contemporary communication theories. In particular, it analyzes the public relations models developed by James E. Grunig and Todd Hunt, as well as the concepts of strategic communication and political communication within the framework of government public relations policy. The institutional development of government PR services in the context of digital transformation is also examined.

The findings demonstrate the necessity of improving theoretical and methodological approaches to the organization of PR services in public administration in order to strengthen public trust, promote openness and accountability, and enhance citizen participation in governance. The article provides both theoretical insights and practical recommendations for the further development of modern government communication mechanisms in line with contemporary public administration principles.

Keywords: Public Administration, Public Relations (PR), Government Public Relations Policy, Political Communication, Information Service, Two-way Symmetrical Communication, Public Opinion, Strategic Communication, Accountability and Transparency, State–Society Relations.

Кириш. Давлат бошқаруви органларида жамоатчилик билан алоқалар (PR) хизматлари шаффофликни таъминлаш, жамоатчилик билан самарали мулоқот ўрнатиш ва ўзаро ишончли муносабатларни ривожлантиришда муҳим ижтимоий-сиёсий функция бажаради. PR фаолияти давлат органларига турли манфаатдор томонлар, жумладан, фуқаролар, нодавлат ташкилотлар ва оммавий ахборот воситалари билан тизимли муносабатлар ўрнатиш ва қўллаб-қувватлаш имконини беради.

Давлат бошқарувида PR (Public Relations – жамоатчилик билан алоқалар) хизмати замонавий бошқарув тизимининг муҳим таркибий қисми ҳисобланади. Унинг асосий вазифаси давлат органлари ва жамоатчилик ўртасида очиқ, ишончли ҳамда самарали мулоқотни таъминлашдан иборат. PR хизматига нисбатан назарий-методологик қарашлар жамият тараққиёти, давлат бошқаруви тамойиллари ва коммуникация технологияларининг ривожланиши билан биргаликда эволюция қилиб келган.

Дастлаб PR фақат ахборот тарқатиш ва давлат сиёсатини тарғиб қилиш воситаси сифатида қаралган бўлса, кейинчалик у икки томонлама мулоқот, жамоатчилик фикрини ўрганиш, фуқаролар манфаатларини инобатга олиш ҳамда давлат қарорларини қабул қилиш жараёнида аҳоли иштирокини таъминлашнинг муҳим институти сифатида талқин этила бошлади. Бугунги кунда PR хизмати очиқлик, шаффофлик, ҳисобдорлик ва фуқаролар билан ҳамкорлик принципларига асосланган давлат бошқарувининг ажралмас элементи ҳисобланади.

Шу боис мазкур бобда давлат бошқарувида PR хизматига оид назарий-методологик ёндашувларнинг шаклланиши, уларнинг тарихий эволюцияси, илмий мактаблар қарашлари ҳамда замонавий концепцияларнинг ўзига хос хусусиятлари таҳлил қилинади. Бу эса давлат органлари фаолиятида жамоатчилик билан алоқаларни самарали ташкил этишнинг назарий асосларини ёритишга хизмат қилади.

Давлат бошқарувидаги PR хизмати давлат органининг жамоатчилик билан мулоқотни таъминловчи институционал ва коммуникатив тузилмаси бўлиб, унинг асосий вазифаси жамиятнинг давлатга бўлган ишончини мустаҳкамлаш, ахборот очиқлигини таъминлаш ва ижтимоий фикрни тинглаш орқали қарор қабул қилиш жараёнларига фуқаролар иштирокини кенгайтиришдан иборатдир.

PR соҳасининг асосчиларидан бири Эдвард Бернайз жамоатчилик билан алоқаларни жамоат фикрини шакллантириш ва ижтимоий жараёнларни бошқариш воситаси сифатида талқин қилган. Унинг фикрича, ташкилотлар, жумладан давлат институтлари ҳам жамоатчилик билан режали ва илмий асосланган коммуникация ўрнатиши лозим. Бунда ахборот бериш билан бирга, аудитория эҳтиёжлари ва жамоат кайфиятини ўрганиш муҳим аҳамиятга эга[1].

Илмий адабиётларда PR давлат бошқарувининг ажралмас қисми сифатида қаралади. Чунки давлат органларининг фаолияти фақат қонунлар ва фармойишлар билан чекланиб қолмайди, балки жамоатчилик билан доимий мулоқот олиб бориш орқали ижтимоий легитимликка эга бўлади. Жамиятда ишонч ва шаффофлик мавжуд бўлмаса, ҳатто энг мукаммал ҳуқуқий асослар ҳам самарасиз қолиши мумкин. Шу нуқтаи назардан, давлат бошқарувида PR хизматлари фақат ахборот тарқатиш воситаси эмас, балки стратегик бошқарув функциясини бажаради. PR хизматлари давлат аппаратини “оддий ижро органи”дан “ижтимоий шерик”ка айлантиради, бу эса, замонавий демократик бошқарувнинг устувор мезони ҳисобланади.

Давлат хизматига оид асосий тушунчалар, жумладан давлат органи, давлат хизматчиси, давлат лавозими ва малака талаблари амалдаги қонунчиликда аниқ белгилаб қўйилган бўлиб, мазкур тадқиқотда улар PR хизматларининг институционал

[1] Bernays E. L. Public Relations. Norman: University of Oklahoma Press, 1952.

муҳитини тавсифлаш нуқтаи назаридан кўриб чиқилади. PR назариячилари Скотт Катлип ва Аллен Сентер эса самарали жамоатчилик билан алоқалар бошқарув жараёнининг таркибий қисми эканини таъкидлайдилар. Улар PRни ташкилот ва жамоатчилик ўртасида ўзаро манфаатли муносабатларни яратишга қаратилган бошқарув функцияси сифатида кўрадилар. Бу ёндашув давлат бошқарувида аҳоли билан очиқ мулоқот, жамоатчилик фикрини инобатга олиш ва давлат қарорларига нисбатан ижобий муносабатни шакллантириш имконини беради[2].

Таҳлил ва натижалар. (Anger) Давлат фуқаролик хизматининг қонунийлик, халққа хизмат қилиш, очиқлик, шаффофлик, профессионаллик ва жамият олдида масъуллик каби асосий принциплари PR хизматлари фаолиятининг норматив асосини белгилайди. Шу жиҳатдан, давлат бошқарувида PR фаолияти ҳуқуқий ва ахлоқий талаблар билан узвий боғлиқ ҳолда намоён бўлади.

Юқорида келтирилган меъёрлар давлат хизмати тизимининг расмий-ҳуқуқий асосларини белгилаб берса-да, уларнинг амалдаги ижроси доимо бир хил самара бермайди. Масалан, малака талаблари аниқ белгиланган бўлса-да, хизматчидаги шахсий сифатлар, коммуникатив кўникмалар ва жамоатчилик билан ишлаш маҳорати қонунларда тўлиқ ифода топмайди. Айнан шу жиҳатда PR хизматларининг давлат бошқарувига интеграцияси катта аҳамиятга эга. Чунки давлат хизматчиси фақат ҳуқуқий ваколат эгаси эмас, балки жамият билан мулоқотда “давлат юзи” ҳисобланади. Шу боис давлат хизматидаги кадрларни танлаш ва тайёрлаш жараёнида ахборот маданияти, очиқлик ва жамоатчилик билан алоқалар кўникмалари алоҳида ўрин тутиши лозим.

Ижтимоий муносабатларнинг ҳозирги ривожланиш босқичи хизмат кўрсатиш соҳасининг устувор аҳамият касб этиши, фан-техника тараққиётининг жадаллашуви ва хўжалик субъектларининг интеграциялашуви билан тавсифланади. Субъектлар фаолияти, аввало, муайян хизматларга бўлган эҳтиёжни максимал даражада қондиришга йўналтирилган. Хизмат кўрсатиш соҳасини ривожлантиришнинг марказий бўғини инсон бўлиб, у истеъмолчи ва инсон капитали ташувчиси сифатида иқтисодий ўсишнинг муҳим омили ҳисобланади. Хизмат кўрсатувчи давлатнинг роли эса бир томондан, хизмат кўрсатиш соҳасини тартибга солиш, иккинчи томондан, фуқаролар ва ташкилотларга кенг кўламли хизматлар тақдим этиш жараёнида қайта шаклланиб бормоқда.

Хулоса. Назарий тадқиқотларда таъкидланишича, хизмат кўрсатиш сифати даражаси асосан қўлланиладиган бошқарув усулларига боғлиқ. Давлат хизматлари эса давлат хизматчилари фаолиятида “янги давлат бошқаруви” (New Public Management) технологиялари самарали қўлланилиши мумкин бўлган йўналишни ифодалайди[3].

Янги давлат бошқаруви (жамоат бошқаруви) назарияси 1970-йилларда Ғарбда шаклланган бўлиб, давлат функцияларини марказсизлаштириш ва хусусийлаштириш, уларни бажариш ваколатини нодавлат тузилмаларга (агентликларга) ўтказишга асосланади. Бундай ёндашув рақобат муҳитини юзага келтиради, харажатларни камайтиради ҳамда хизматлар сифати яхшиланишига хизмат қилади, деб ҳисобланган. Давлат эса амалий фаолиятга тўғридан-тўғри аралашиш ўрнига режалаштириш, қоидалар ишлаб чиқиш ва назорат функцияларини бажариши лозим.

Ушбу концепция 2000 йилларнинг бошларида фаол қўлланилган, жумладан, Россиядаги маъмурий ислоҳотлар жараёнида. Британиялик эксперт Майкл Барбер эса давлат хизматларини ривожлантиришда учта асосий ёндашувни ажратади: “директив бошқарув”, “квази-бозорлар” ва “марказсизлаштириш ҳамда шаффофлик”[4].

---

[2] Cutlip, S. M., Center, A. H., & Broom, G. M. Effective Public Relations. 9th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2006.
[3] Hood, C. A Public Management for All Seasons? Public Administration, Vol. 69, No. 1, 1991, pp. 3-19.
[4] Barber, M. Deliverology 101: A Field Guide for Educational Leaders. Thousand Oaks, CA: Corwin Press, 2009.

Хизматларнинг қониқарсиз сифати қониқарли даражага кўтарилишининг самарали усулларидан бири директив бошқарув ва қатъий назорат ҳисобланади. Ҳокимият тизимида хизмат кўрсатиш маданияти етарли даражада шаклланмаган ҳолатларда, хизмат кўрсатишнинг аниқ стандартларини ишлаб чиқишга эътибор қаратилган. Бироқ, формал тарзда белгиланган йўл-йўриқлар хизмат кўрсатиш вазифаси юклатилган шахслар томонидан барқарор ёрдамни таъминлай олмайди, чунки улар ташаббускорликни рағбатлантирмайди. Натижада доимий равишда юқори даражадаги раҳбарлар аралашуви талаб қилинади ва тизим "мануал бошқарув" режимига ўтиб қолади.

Давлат хизматчиларининг ташаббуси самарали фойдаланилиши лозим бўлган муҳим ресурсдир. "Квази-бозорлар" (quasi-markets) эса тақдим этилаётган хизматлар бўйича провайдерлар ўртасида рақобат муҳитини яратиш имконини беради. Масалан, йил якунида энг яхши хизмат кўрсатган провайдерлар ўртасида чекланган миқдордаги бонусларни тақсимлаш орқали рағбатлантириш тизими жорий этилиши мумкин[5].

Адабиётлар рўйхати

1. Мирзиёев Ш.М. Янги Ўзбекистон стратегияси. – Тошкент: «O‘zbekiston», 2021. – 464 б.
2. Ўзбекистон Республикаси. «Ахборот эркинлиги принциплари ва кафолатлари тўғрисида»ги Қонун. // Қонунчилик маълумотлари миллий базаси. – Тошкент, 2002 (кейинги ўзгартиш ва қўшимчалар билан).
3. Grunig J. E., Hunt T. Managing Public Relations. – New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984. – 550 p.
4. Cutlip S. M., Center A. H., Broom G. M. Effective Public Relations. 11th ed. – Boston: Pearson, 2013. – 640 p.
5. L'Etang J. Public Relations: Concepts, Practice and Critique. – London: Sage Publications, 2008. – 352 p.

[5] Organisation for Economic Co-operation and Development. Public Sector Innovation and Performance Management. Paris: OECD Publishing, 2015.