

К ВОПРОСУ GR-ТЕХНОЛОГИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аброр Юсупов

Преподаватель и.о. доцент Центра повышения квалификации при
международной исламской академии Узбекистана,

PhD (по политическим наукам)

Электронная почта: yusupovabror@gmail.com

***Аннотация:** в данной статье изучены вопросы взаимодействия органов государственной власти с бизнес-сообществом, приведены примеры реализации GR-технологий в некоторых зарубежных странах. Также систематизированы и проанализированы исследования ученых и специалистов в рассматриваемой сфере. На основе анализа обоснована важность применения данной технологии в системе государственного управления.*

***Ключевые слова:** государственное управление, открытость, бизнес-сообщество, взаимодействие бизнеса и власти, коммуникативные технологии, технологии GR, связи с общественностью.*

Abror Yusupov

PhD (in Political Science)

***Abstract:** this article examines the issues of interaction between public authorities and the business community, provides examples of implementation GR technologies in some foreign countries. The article systematizes and analyzes the research of scientists and specialists in the field under consideration. Based on the analysis, the importance of using this technology in the public administration system is substantiated.*

***Keywords:** public administration, transparency, business community, interaction of business and government, communication technologies, GR technologies, government relations, public relations.*

Введение. Сегодня в мире наблюдаются кризисные явления в системе иерархического управления. Это требует модернизации и разработки современной модели государственного управления, основанной на широком вовлечении граждан страны в процесс принятия большинства важных решений на всех уровнях власти.

В условиях динамичного развития экономической деятельности государства, в том числе на фоне влияния процессов глобализации и цифровизации, наблюдается трансформация взаимоотношений бизнеса и общественного сектора с государством. Говоря простыми словами, в современном мире политическая и бизнес-элиты нуждаются в диалоге. Это в свою очередь требует от научного сообщества изучения и поиска взаимовыгодных механизмов и технологий выстраивания отношений между органами власти и субъектами предпринимательства в новых реалиях. В этом плане технология Government Relations (*сокр. GR, в переводе с английского означает «связи с государством»*) становится все более актуальной, так как она, на наш взгляд, по своей сути близка к политической коммуникации. При этом, как утверждают исследователи, понятие «Government» в указанном контексте следует переводить не как «правительство», а как «государственная система управления», которая включает все ветви государственной и муниципальной власти»¹.

Степень изученности. Ряд ученых занимаются изучением GR-деятельности на основе теорий государственного управления и политического менеджмента (Г.Атаманчук², О.Генисаретский³, А.Ракитов⁴, В.Розин⁵ и др.). Ф.Шмиттер⁶, М.Афанасьев⁷, А.Зудин⁸, С.Перегудов⁹ рассматривают GR в контексте политико-экономической трансформации, связи между бизнесом и государством. Исследователи В.Гасилин¹⁰, В.Егоров¹¹, И.Мальковская¹² и другие специалисты рассматривают изучение GR в плоскости политических коммуникаций.

¹ Толстых П. Лоббизм, Government Relations (GR) и Public Affairs (PA): к истокам понятий [Электронный ресурс] / П. Толстых // Российская ассоциация по связям с общественностью. – 2016. – URL: <http://www.raso.ru/?action=show&id=16626>.

² Атаманчук Г. Новые знания, технологии и государственное управление. – Москва, 2005. – С. 114.

³ Генисаретский О. Опыт методологического конструирования общественных систем. Москва, 2007. С.58-64

⁴ Ракитов А. Наука в эпоху глобальных трансформаций (российская перспектива). – Москва, 1997. – С. 65-66

⁵ Розин В. Традиционная и современная технология: (филос. - методол. анализ). – Москва, 1999. – С. 73

⁶ Шмиттер Ф. Корпоратизм. – Москва, 1997. – С. 99

⁷ Афанасьев М. Кривоногов И. Модернизация государственных финансов. – Москва, 2006. – С.339

⁸ Зудин А. Ситуационный анализ (примеры). – Москва, 2003. – С. 33

⁹ Перегудов С. Корпорации, общество, государство. – Москва, 2003. – С. 250.

¹⁰ Гасилин В. Тягунова Л. Виртуализация современного общества / В. Гасилин, Л. Тягунова // Власть. – Москва, 2007. – №1. – С. 26

¹¹ Егоров В. В. На пути к информационному обществу. – Москва, 2006. – С. 65.

¹² Мальковская И. Профиль информационно-коммуникативного общества (обзор зарубежных теорий) / И. Мальковская // Социс. – Москва, 2007. - №2 – С. 168.

Вместе с тем отдельные зарубежные исследователи Т.Грант¹, М.Грей², сопоставляют GR технологии с лоббизмом. В свою очередь А.Чумиков³ предлагает изучение GR через призму PR-технологий. По мнению американского исследователя К.Мака, «GR – это применение коммуникативных технологий индивидами или социальными институтами для влияния на правительственные решения местного, регионального, национального или интернационального уровней, или их комбинаций»⁴.

Изучение показывает, что GR имеет много интерпретаций и трактовок, характеризующих различные системы взаимодействия бизнес-сообществ, общественных организаций и государственной власти. При этом в подходах большинства авторов выделяется одно: в первую очередь GR – это коммуникативная деятельность.

В научном сообществе нередко встречается полемика относительно схожести лоббизма и GR. Действительно, оба этих понятия имеют схожие черты. Однако, в отличие от лоббизма, GR прежде всего направлена на выстраивание системы отношений бизнеса, включая общественные некоммерческие организации, с органами государственной власти, тогда как главной целью лоббизма является продвижение интересов конкретного круга лиц в системе госуправления. Более того, целью GR является гармонизация интересов организаций (в т.ч. некоммерческих) с интересами государства. В данном контексте следует подчеркнуть, что GR — это взаимодействие государства, общества и бизнеса.

Аналогичную параллель также можно провести между GR и PR (*public relations*). В системе государственного управления PR технологии в основном направлены на установление связей власти с обществом, тогда как получателем сообщения в GR выступает в большей степени власть.

Анализ применения Government Relations в системе государственного управления. В целом по мнению исследователей, GR – это стратегия коммуникативного менеджмента, направленная на формирование позитивного восприятия какого-либо объекта с целью укрепления доверия и налаживания взаимовыгодного результативного сотрудничества бизнес-корпорации, социального института или общественной организации

¹ Grant W. Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain. Homel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 2011. 230 p.

² Gray M. Lobbying the EU Institutions: New Rules, New Game / M. Gray // Journal of Communication Management. – New-York, 1999. – № 3 (3). – pp. 303–309

³ Чумиков А. Связи с общественностью. – Москва, 2000. – С. 154.

⁴ Mack C. S. Business, Politics, and the Practice of Government Relations. Westport: Greenwood Publishing Group, 1997.

с органами государственной власти¹. Отчасти соглашаясь с данным определением, необходимо отметить, что для государства GR необходим как инструмент обеспечения стабильности и устойчивого развития. При этом государство, обладая властными полномочиями, может доминировать в процессе взаимодействия и принятия решений, что не всегда способствует формированию положительного образа и тем более – укреплению доверия в обществе.

В настоящее время, с развитием GR технологий, последовательно формируется новая профильная специализация – менеджер по работе с органами власти. На практике GR-специалисты – это в основном политологи, бывшие госслужащие с большим опытом, а также сотрудники PR-отделов². GR-менеджмент является важным аспектом организации и функционирования *Government relations*. Он предполагает наличие способностей к аналитической и организационной работе, а также знаний общественно-политических и социально-экономических процессов.

Основными этапами GR-деятельности являются мониторинг, стратегия и тактика, контроль реализации. При этом стоит отметить, что одним из главных преимуществ технологий GR является их прозрачность.

Наряду с этим можно выделить следующие наиболее эффективные методы данной технологии: *а)* организация регулярных встреч представителей госорганов и бизнес-сообщества; *б)* вовлечение представителей некоммерческих и негосударственных организаций (ННО) в процесс принятия решений; *в)* совместная разработка госорганами, ННО и бизнес-субъектами стратегически значимых документов, направленных на развитие той или иной отрасли; *г)* развитие государственно-частного партнерства (ГЧП); *д)* совершенствование целеполагания и планирования в системе государственного управления; *е)* активное участие органов власти в различных социальных проектах.

В данном контексте целесообразно обратить внимание на ГЧП (*public-private partnership*), как одной из институциональной формы GR. ГЧП характеризуется как система взаимодействия и сотрудничества между структурами бизнеса и государственными учреждениями в целях удовлетворения потребностей общества на взаимовыгодной основе, объединения материальных и нематериальных ресурсов при разделении полномочий, ответственности и риска. Иначе говоря, ГЧП представляет собой

¹ Кулакова Т. Government Relations в процессе принятия политических решений // Политическая экспертиза. — № 2. — 2005. — С. 226.

² www.big-i.ru/management/strategiya/gr-novaya-osnova-biznesa/

институциональный и организационный альянс между частным бизнесом и государством.

Примечательно, что основное место в развитии ГЧП занимают концепции политической модернизации, связанные главным образом с характеристикой перехода к постиндустриальному информационному обществу. Как отмечается, политическая модернизация в контексте развития ГЧП предполагает:

- расширение включенности в политическую жизнь частного бизнеса, различных социальных групп, слоев и индивидов;
- формирование и расширение рациональной и компетентной политической бюрократии;
- создание дифференцированных координационных структур с высокой специализацией политических ролей и институтов и др¹.

Основными формами взаимодействия бизнеса и государственных структур в системе ГЧП являются: концессии, инвестирование, делегированное управление (*аутсорсинг*), совместные предприятия, государственные контракты, особые экономические зоны, технопарки, договоры/контракты/соглашения в сферах реализации национальных проектов, направленных в том числе на достижение общих экономических целей путем решения актуальных социально-экономических проблем.

Предпосылки применения GR в системе государственного управления Республики Узбекистан. За последние годы в Узбекистане изменилось многое. Прежде всего это касается открытости и прозрачности деятельности органов госвласти. Во главу угла последовательных реформ в Узбекистане, реализуемых во всех сферах жизни общества и государства, поставлено обеспечение интересов народа, создание достойных условий для благополучной жизни людей.

Как следствие, на сегодняшний день многие граждане страны предлагают свои инновационные идеи, выдвигают актуальные предложения по тому или иному общественно значимому вопросу. На этом фоне наблюдается процесс институционализации диалога государства с народом, в том числе с гражданским обществом², а также реализация принципа *feedback* по аналогии с бизнес-сферой. Так, для улучшения качества услуг компании

¹ GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие / под ред. Л. В. Сморгунова и Л. Н. Тимофеевой. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. Стр. 97

² Институционализация диалога государства с народом, в том числе гражданским обществом, подразумевает горизонтальность отношений, основанных на осуществлении равноправного двустороннего диалогового взаимодействия между субъектами

необходимо постоянно получать обратный отклик от своих клиентов, чтобы знать об имеющихся проблемах и своевременно решать их. То есть в бизнесе работа с жалобами клиентов – самый эффективный способ маркетинговых исследований, обеспечивающий в конечном итоге развитие компании. Изучение обращений граждан, организация общественно-политического дискурса власти и общества – это те же маркетинговые исследования, только общественно-политического характера.

В целом, последовательность, прогрессивность и прозрачность – три кита, на которых базируются проводимые реформы в Узбекистане. В последние годы именно они раскрывают суть обновлений и изменений в стране. В этом плане стоит отметить, что все эти изменения и обновления, наблюдаемые в Узбекистане, создают благоприятную среду для реализации GR в системе государственного управления. Так, в период 2017-2022 гг. в регионах страны созданы свободные экономические зоны (СЭЗ) – «Навои», «Ангрен», «Джизак», «Гиждуван», «Ургут», «Хазарасп», «Коканд».

В Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017-2021 годах одним из приоритетных направлений было определено внедрение современных механизмов ГЧП, которые направлены на повышение эффективности взаимовыгодного сотрудничества государства и частного бизнеса в реализации задач общественно-политического и социально-экономического развития страны¹.

В 2019 году был принят Закон РУ «О государственно-частном партнерстве», целью которого является развитие взаимодействия государства и частного сектора для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях. Для обеспечения его исполнения, а также реализации единой государственной политики в сфере ГЧП 26 апреля 2020 года было принято постановление Кабинета Министров «О совершенствовании порядка реализации проектов государственно-частного партнерства».

Наряду с этим было создано Агентство по развитию ГЧП, которое определяет единую политику в этой сфере в республике, рассматривает проекты, согласует тендерную документацию и соглашения о ГЧП. Примечательно, что агентство укомплектовано высококвалифицированными специалистами, имеющими практический опыт работы в государственном и частном секторах. Агентство в своей деятельности оказывает поддержку отраслевым министерствам в выявлении, разработке, проведении тендеров и

¹Указ Президента Республики Узбекистан от 07.02.2017г. №УП-4947 «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан».

финансировании проектов ГЧП, сотрудничает с международными финансовыми институтами, такими, как АБР, ЕБРР, ИБР и ВБ.

Кроме того, был создан институт Уполномоченного при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства – бизнес-омбудсман. Основными задачами и направлениями деятельности бизнес-омбудсмана являются:

- участие в формировании и реализации государственной политики в области развития предпринимательской деятельности, защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства;
- осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательства государственными органами;
- изучение практической реализации норм и требований законодательства о гарантиях свободы предпринимательской деятельности;
- оценка эффективности воздействия принятых нормативно-правовых актов на осуществление предпринимательской деятельности;
- подготовка предложений по совершенствованию законодательства, направленного на укрепление правовых гарантий субъектов предпринимательства, стимулирование их развития и др.¹

Исходя из вышеизложенного, можно с уверенностью отметить, что на сегодняшний день в Узбекистане ведется эффективная работа по налаживанию эффективного диалога между бизнес-сообществом и государством. Следовательно, имеются все предпосылки дальнейшего активного применения GR-технологий в системе государственного управления.

Представители органов власти, бизнес-сообщества, ведущих международных консалтинговых компаний и научно-исследовательских институтов, регулярно проводят различные совместные мероприятия, способствующие установлению обратной связи государства с бизнес-сообществом и решению наиболее актуальных вопросов.

Требует к себе внимания тот факт, по инициативе Главы Узбекистана Ш.Мирзиёева введена практика регулярных встреч с представителями бизнес-сообщества. Так, 20 августа 2021г. в г. Ташкенте во Дворце форумов «Узбекистан» прошел первый открытый диалог Президента Узбекистана с предпринимателями. Во встрече приняли участие около 600 предпринимателей. Еще порядка 15 тыс. приняли участие в формате онлайн-видеоконференцсвязи².

¹ Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Республики Узбекистан по защите прав и законных интересов субъектов предпринимательства // www.biznesvakil.uz/ru/menu/directions/

² Первый открытый диалог Президента Узбекистана с предпринимателями // www.cer.uz/en/post/publication/pervyj-otkrytyj-dialog-prezidenta-uzbekistana-s-predprinimatelami

Второй такой диалог состоялся 22 августа 2022 года. В ходе открытого диалога были обсуждены поступившие от предпринимателей более 12 тысяч актуальных проблемных вопросов, пути их решения, а также предложения и инициативы по улучшению бизнес-среды в стране¹.

В целом в результате осуществляемых реформ за предыдущие годы государство продемонстрировало готовность к новым, более современным форматам взаимодействия с бизнес-сообществом и общественными объединениями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

GR является важным инструментом взаимоотношений органов государственной власти и бизнеса, от которых в частности зависят демократичность государственного управления, рыночная среда, условия конкуренции и в целом экономическое благополучие страны.

Более того, по мнению исследователей, в противовес привычной практике публичного управления, основанной на иерархии и предполагающей неукоснительное выполнение приказов, главными параметрами новой концепции становятся согласие и договор. Так, традиционное администрирование уделяет преимущественное внимание праву и регламентам, а современное – нормам, коллективным рекомендациям и моральным соглашениям. Соответственно, если раньше информация в управленческой сфере была централизованной и закрытой, то сейчас она доступна и открыта для всех².

Проанализировав роль GR-технологий в системе государственного управления, можно отметить, что это совокупность инструментов и способов, направленных на выстраивание взаимодействия между различными общественными группами (*бизнес-структурами, общественными и некоммерческими организациями и др.*) и органами государственной власти для получения как взаимовыгодного, так и социально значимого результата.

Учитывая вышеизложенное, в ближайшей перспективе представляется актуальным рассмотреть следующие вопросы.

Первое. В настоящее время в теоретическом плане остаётся не до конца изученным вопрос о разграничении лоббизма, GR и PR. В этой связи необходимы более продвинутое исследования для теоретико-методологического обоснования отличий этих понятий, поскольку, несмотря на

¹ Второй открытый диалог Президента Узбекистана с предпринимателями: лингвистический анализ ЦЭИР // <https://yuz.uz/ru/news/vtoroy-otkrty-dialog-prezidenta-uzbekistana-s-predprinimateljami-lingvisticheskiy-analiz-tseir>

² Сморгун Л. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. Вып. 4. Стр. 88.

некоторые попытки их конкретизации в научной литературе, все же требуется выработка более детальных определений и тезисов, в т.ч. дающих представление о применении GR в системе государственного управления.

Второе. В Узбекистане имеются все необходимые предпосылки для применения GR в системе государственного управления (*прежде всего создана правовая база к примеру, приняты законы «О государственно-частном партнерстве» и «О социальном партнёрстве»*). На наш взгляд, следующим этапом в этом направлении должна быть разработка на основе передового зарубежного опыта (бенчмаркинг) концептуального документа, предусматривающего усиление интеграции эффективных механизмов GR в систему государственного управления.

Третье. Не менее важным представляется также вопрос подготовки кадров в рассматриваемой области. В этом плане считается целесообразным открытие в ВУЗах специальных направлений в области GR-менеджмента.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Атаманчук Г. Новые знания, технологии и государственное управление. – Москва, 2005. – С. 114.
2. Афанасьев М. Кривоногов И. Модернизация государственных финансов. – Москва, 2006. – С.339
3. Генисаретский О. Опыт методологического конструирования общественных систем. Москва, 2007. С.58-64
4. Гасилин В. Тягунова Л. Виртуализация современного общества // Власть. – Москва, 2007. – №1. – С. 26
5. Егоров В. На пути к информационному обществу. – Москва, 2006. с. 65.
6. Ракитов А. Наука в эпоху глобальных трансформаций (российская перспектива). – Москва, 1997. – С. 65-66
7. Розин В. Традиционная и современная технология: (филос. - методол. анализ). – Москва, 1999. – С. 73
8. Толстых П. Лоббизм, Government Relations (GR) и Public Affairs (PA): к истокам понятий [Электронный ресурс] // www.raso.ru/?action=show&id=16626.
9. Зудин А. Ситуационный анализ (примеры). – Москва, 2003. – С. 33
10. Перегудов С. Корпорации, общество, государство. – Москва, 2003. С. 250.
11. Мальковская И. Профиль информационно-коммуникативного общества (обзор зарубежных теорий) // Социс. – Москва, 2007. - №2 – С. 168.

12. Кулакова Т. Government Relations в процессе принятия политических решений // Политическая экспертиза. — № 2. — 2005. — С. 226.
13. Сморгунов Л. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. Вып. 4. Стр. 88.
14. GR-связи с государством: теория, практика и механизмы взаимодействия бизнеса и гражданского общества с государством. Учебное пособие / под ред. Л. В. Сморгунова и Л. Н. Тимофеевой. — М.: Российская политическая энциклопедия, 2012. Стр. 97
15. Чумиков А. Связи с общественностью. — Москва, 2000. — С. 154.
16. Шмиттер Ф. Корпоратизм. — Москва, 1997. — С. 99
17. Grant W. Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 2011. 230 p.
18. Gray M. Lobbying the EU Institutions: New Rules, New Game // Journal of Communication Management. — New-York, 1999. — № 3. — pp. 303–309
19. Mack C. S. Business, Politics, and the Practice of Government Relations. Westport: Greenwood Publishing Group, 1997.