

Володимир Овсяник

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

КОМУНІКАЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ

Volodymyr Ovsianyk

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

LOCAL SELF-GOVERNMENT COMMUNICATIONS WITH THE PUBLIC IN THE CONDITIONS OF AN EMERGENCY SITUATIONS OF NATURAL DISASTER

The study of crisis communications of public authorities in the context of a natural disaster at the present stage is of particular importance due to a number of objective reasons. First, there is a changing climate, global warming and, as a result, the number of natural disasters in the world, and in Ukraine, is increasing. Secondly, the modern information space has created the conditions under which vulnerable groups of the public are much more likely to provoke political crises. Third, new communications technologies have made the information space accessible to the average citizen: events that would have gone unnoticed decades ago are now evident to all. 24-hour news networks, user-generated content for journalism, make it impossible to hide a negative event or artificially reduce the magnitude of a real disaster.

Keywords: crisis communications, emergency, public administration, civil defense, local government, natural disasters.

Кризова комунікація як область наукового пізнання бере початок в роботах з кризового менеджменту. У свою чергу, проблематика кризового менеджменту отримала розвиток завдяки широкому інтересу до дослідження питань управління надзвичайними ситуаціями та стихійними лихами. Незважаючи на те що наступні теоретичні розробки західних дослідників Д. Белла та Й. Крісмолла в даній області були сфокусовані на механізмах державного регулювання сфери економіки, паралельно з'являлися наукові роботи С. Фінка, С. Бута, К. Мейерса і Дж. Холуша присвячені безпосередньо менеджменту організаційних криз, І. Ансофф, П. Коннор, Л. Лейк, Д. Уорікі вивчали питання теорії і практики управління.

Цілком закономірно, що в роботах, так чи інакше стосуються проблематики менеджменту, увагу дослідників А. Маркуса й Р. Гудмена було зосереджено безпосередньо на управлінні в ситуаціях кризи, комунікації же відводилася другорядна роль в цьому процесі. У рамках вивчення зв'язків з громадськістю та теорії комунікації, має місце зворотна ситуація: кризову комунікацію К. Хіріт розглядав як самостійну галузь знань.

Незважаючи на досить потужний корпус зарубіжних досліджень, значна частина робіт присвячена виключно організаційним кризам. Серед класичних авторів відзначимо Т. Кумбса, Р. Хіта, С. Фінка, Ш. Холладей, У. Бенуа, Д. Стерджес, К. Фірен-Бенкс. Кризовим комунікаціям органів державної влади в академічному середовищі приділяється порівняно менше уваги. Серед авторів, що займаються розробкою даної проблематики, зазначимо Р. Улмер, Т. Селлнау, М. Сіджера. У розробку теорії кризових комунікацій в умовах природного катастрофи внесли вклад такі дослідники, як Е. Карантеллі, М. Базерман, М. Уоткінс. Роботи, що зачіпають аспекти комунікації органів державної влади в умовах природної катастрофи позбавлені комплексності та самостійних теоретичних підстав. Як правило, при вивченні кризової реакції владних структур

дослідники фокусуються на окремих кейсах, що формує фрагментарний характер знання. Тут, наприклад, відзначимо таких авторів: Р. Літлфілд, А. Куїнн, Р.Коуен, Дж. Стромбек і Л. Норд.

На сучасному етапі суспільного розвитку держава змушена протистояти новим загрозам і викликам, модернізувати інструменти здійснення своїх фундаментальних функцій, що гарантують підтримку безпеки і громадського порядку. Криза була досліджена вченими в області кризових комунікацій з різних методологічних, теоретичних, багаторівневих і структурних позицій. Незважаючи на те, що криза може приймати різні форми, дослідники, як правило, фокусувалися на організаційному або політичному контексті. В противагу цього природні катастрофи і кризи, такі як лісові пожежі, урагани, землетрусу, торнадо, повені систематично отримували менше уваги. Такі події традиційно описуються як великі територіальні або географічні події, викликані переважно природними процесами, які серйозно впливають на суспільство або його елементи. Сьогодні в інформаційному суспільстві змінюється як природа катастроф будь-якого типу, так і характер їх функціонування в медіапросторі, способи їх подання до ЗМІ. На думку сучасних дослідників, катастрофи стають не просто об'єктом для повідомлень, але також вони конструюються за допомогою комунікаційних потоків і медіадискурс, іншими словами, стають медіатизованими. Висвітлюючи катастрофу, як інформаційний привід, паралельно ЗМІ формують контекст соціальних відносин, обумовлюючи політичну владу і проекти для змін, і об'єднуючи їх з культурним значенням¹.

Глобальні кризи і катастрофи, такі як зміна клімату, небезпечні пандемії, обвали фінансових ринків, світова нестача їжі, води та енергоресурсів, наприклад, не обмежені територіально, а також часто не піддаються сприйняттю як розрізнені події національного масштабу, переривають без попередження звичний уклад життя, встановлені норми і соціальний порядок. В їх комплексному взаємопроникненні і з їх негативними побічними ефектами по всьому світу, вони можуть стосуватися всіх і кожного². Катастрофи серйозно залежать від медіа і обумовлюються ними, це справедливо у відношенні як ранніх сповіщень, визначення і розпізнавання соціальних проблем, так і стратегічних мобілізаційних стратегій³.

Діяльність медіа в контексті висвітлення катастроф і криз, як показує аналіз літератури, можна охарактеризувати за допомогою шести аналітично виділених критеріїв, кожен з яких зараз надає вплив на сферу катастроф.

По-перше, завдяки глобалізації інформаційного простору, обумовленого появою геостационарних супутників і інтернету, з'явилася можливість передавати інформацію та зображення одночасно широким пластів аудиторії.

По-друге, технічно можливою стала трансляція зображень, мови і тексту в режимі реального часу. Це підриває традиційні практики інформаційного менеджменту.

По-третє, збільшується ступінь насичення людського суспільства універсалізуватися засобами комунікації, таких як мобільні телефони, сприяє встановленню нормативних очікувань від доступу до комунікації, доступності і готовності використовувати їх в ситуаціях катастроф.

По-четверте, ці універсалізуватися доступні всім технології також розширюються з комунікаційної точки зору і тепер об'єднують тих, хто вижив так само, як працівників, що займаються наданням допомоги, і тих, хто відповідальний за запобігання катастроф або нівелювання їх наслідків, трансформуючи сферу комунікацій.

По-п'яте, збільшується доступність інтерактивних комунікацій поряд з односторонніми за допомогою «нових» і «традиційних» медіа полегшують передачу інформації на відстані точно так же, як і всередині національних кордонів. Все це значно спрощує спостереження за акторами кризи або катастрофи, що реалізується суб'єктами громадянського суспільства та широкою громадськістю. Це не дає можливості органам влади утримати катастрофу поза увагою громадськості і поза «політичного обговорення», як це було в минулому.

¹ Cottle, S. (2014). Rethinking media and disasters in a global age: What's changed and why it matters. *Media, War & Conflict*, 7 (1). <<http://mwc.sagepub.com/content/7/1/3.full.pdf>> (2019, вересень, 07).

² Cottle, S. (2011). Taking global crises in the news seriously: Notes from the dark side of globalization. *Global Media and Communication*, 7 (2), 77-95.

³ Cottle, S. (2009). Global crises in the news: Staging new wars, disasters and climate change. *International Journal of Communication*, 3, 494-516.

По-шосте, сучасні ЗМІ також створюють безпрецедентні можливості для аудиторії не тільки читати і чути про катастрофах, але що дуже важливо, бачити катастрофи, які іноді розгортаються на екранах телевізорів і гаджетів в режимі реального часу.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що великі катастрофи сьогодні стають глобальними медіа подіями. Даян і Кац¹ описують такі події як екстраординарні історичні ситуації, сплановані за рамками медіа і транслюються по телебаченню в режимі реального часу, які примиряють і інтегрують розрізаних членів суспільства, висуваючи на перший план специфічний набір цінностей. Хоча більшість авторів, які пишуть про медіаподії, уникають спрощених визначень даного поняття, зазвичай мається на увазі, що справжні медіаподії представляються інтегруючими, в той час як такі явища, як війни, тероризм і катастрофи вважаються подіями, травматичними і розривають соціальні зв'язки. Такі події зачіпають звичайних громадян, не тільки представників влади або еліти; вони можуть сприяти трансформації суспільства і володіти потенціалом до розпалювання соціального конфлікту².

З огляду на вищесказане, ми можемо розглядати катастрофи взагалі і природні катастрофи зокрема в новому статусі. Так як сьогодні жодна катастрофа не може бути не медіатизованою, ми припускаємо, що природна катастрофа, так само, як і криза, володіє перцептивної природою.

Якщо широка громадськість не знає про катастрофу, про ризик, пов'язаний з нею, і її негативні наслідки, то в комунікативному плані катастрофи фактично не існує, навіть якщо вона завдає істотної шкоди місцевим співтовариствам.

Як правило, безпосередньо медіа виступають в якості посередника між кризовою ситуацією і громадськістю. Відповідно до теорії «встановлення порядку дня», розробленої М. Маккомбсом і Д. Шоу, ЗМІ, реалізуючи функцію медіатора, артикулюють власні інтереси і пріоритети, внаслідок чого формують сприйняття аудиторії щодо того, що є найбільш важливим на сьогоднішній день. Ефект «встановлення порядку денного» в кризових ситуаціях знаходить втілення виключно в тих випадках, коли подія не знаходиться в межах безпосереднього досвіду: тобто, якщо аудиторія не була очевидцем катастрофи, то де-факто зможе отримати інформацію про аварію лише через медіа³. Таким чином, ми вважаємо правомірним запропонувати авторське ухвалу природної катастрофи в контексті інформаційного суспільства шляхом синтезу існуючих визначень і тези про медіатизації стихійних лих.

Природні катастрофи можуть стати кризами для уряду. Відомі випадки, наприклад ураган «Катріна» в США, коли внаслідок поганого менеджменту і комунікації під час природних катастроф цілий ряд державних установ створював для себе кризи. Криза розвивався в силу того, що стейкхолдери оцінювали якість державного управління в умовах катастрофи як незадовільний. Таким чином, ключовим моментом в трансформації NDT-комунікації (аббревіатура від англ. natural disaster – надзвичайна ситуація природного характеру) в кризову ми вважаємо появу в публічному просторі критики і звинувачень владних структур з боку представників опозиції, будь-яких інших зацікавлених осіб і самих медіа. Незважаючи на наведене вище відмінність двох сфер, спільного між ними досить, наприклад, первинна реакція, що концентрується на громадської безпеки. І в тій, і в іншій сфері початковий відповідь на кризу має на увазі поширення інструктують і адаптують інформації.

Розглянемо особливості NDT- і кризових комунікацій в різних фазах кризи. Особливе значення в менеджменті довгоназріваних екологічних криз і природних катастроф грає фаза докризи. У цій фазі поширюються повідомлення, що стосуються коригувальних ситуацію дій і активізують системи реакції, створені для захисту суспільства. Мейсі і Ларсен відзначають, що фаза «докризи» надає можливість для менеджменту проблем, і розумно припустити, що процес по ліквідації невизначеності далі викличе потребу в інформації в міру розвитку фази докризи в сторону гострої фази.

Стосовно сфери природних катастроф в фазі докризи комунікації включають в себе інформування про можливі ризики, в тому числі попередження стейкхолдерів про наявність

¹ Dayan, D., Katz, E. (1992). *Media events: The live broadcasting of history*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 156-158.

² Jimenez-Martinez, C. (2014). Disasters as Media Events: The Rescue of the Chilean Miners on National and Global Television. *International Journal of Communication*, 8, 1807-1830.

³ Брайант, Дж., Томпсон, С. (2004). Основи впливу ЗМІ. *Yanko.Lib* <http://yanko.lib.ru/books/smi/osnovu_vozdeystviya_smi.pdf> (2019, вересень, 07).

потенційної небезпеки і тих діях, які вони повинні зробити, щоб максимально себе убезпечити. На даному етапі кризові комунікації також мають на увазі публікацію офіційних звітів про заходи щодо виявлення, нейтралізації або зниження потенційних загроз, роботі з різними організаціями з метою запобігання розвитку ситуації в кризу.

Всесвітня Організація Охорони Здоров'я (ВООЗ) пропонує критерії для ефективної підготовки до надзвичайної ситуації природного характеру на основі досвіду цунамі на Балі:

- комунікація з підготовки до катастрофи повинна регулярно оновлюватися для установ з надання допомоги;
- фонди надзвичайного фінансування повинні бути організовані і готові до майбутніх можливим катастрофам;
- системи спостереження повинні бути контрольованими і безперервно оновлюватися;
- попереджувальні повідомлення, також як і повідомлення, спрямовані на захист стейкхолдерів, повинні бути розроблені в процесі навчання, повинні бути строго контрольованими і доведеними до відома.

Швидкоплинність фази докризи значно ускладнює процес комунікації органів державної влади і суспільства. Природна катастрофа за своєю суттю – небезпечна ситуація, відсутність часу на розпізнавання попереджувальних сигналів кризи і здійснення превентивних заходів піддає стейкхолдерів додатковому ризику. У такій ситуації кількість жертв і розмір матеріальних збитків може бути значно вище, ніж в умовах довгоназрівуючої катастрофи. Така особливість створює додаткові ризики для репутації влади.

Злагоджена координація дій різних відомств є одним з найважливіших критеріїв ефективності кризових комунікацій будь-якої організації, так само як і органів державної влади. Це досягається шляхом створення структури, в якій максимально спрощено процес прийняття рішень, існує якісний моніторинг сигналів навколишнього середовища, збудовані надійні відносини з представниками медіа, що дозволяють реалізовувати комплексні зовнішні комунікації. Якщо така структура сформована, то органи державної влади різного рівня отримують можливість здійснення ключового принципу ефективних комунікацій: «одна організація – один голос».

На другому етапі – подолання кризи – найбільш серйозної шкоди легітимності влади може завдати занадто тривалий збір даних і самоусунення від контактів з пресою. Дослідники відзначають важливу роль, яку відіграють спікери від органів державної влади в фазі безпосередньої кризової реакції. Фінк призводить характеристики, якими повинен володіти спікер: заслуговувати довіри; бути переконливим і зрозумілим (здатним виражатися простими, декларативними пропозиціями, пояснювати складні явища і терміни зрозумілою мовою); співчуваючий; привабливий; добре обізнаний; емоційно стабільний. (Особливо по відношенню до ворожих або агресивних представникам медіа)¹. Дж. Джордан Мейер багато в чому поділяє параметри Фінка для кризового лідера/спікера. На її думку, довіра до спікера стоїть на чолі кута. Далі впливає необхідність чесною і швидкою комунікації, прихильність до традиційних цінностей організації, демонстрація співчуття тим, кого торкнулася криза².

Крім класичних рекомендацій, прийнятних для докризової фази і посткризи, дослідники розглядають технології, що стосуються виключно фази реакції на кризу.

По-перше, особливо підкреслюється важливість початку процесу комунікації відразу ж після того, як відбулася криза, і постійного його підтримки, навіть в ситуаціях відсутності необхідної інформації.

По-друге, навмисне підвищення рівня неоднозначності кризи, з метою введення громадськості в оману або відволікання її уваги від кризи, вважається недоречним.

По-третє, особливо наголошується готовність відстоювати свою інтерпретацію фактів кризи.

По-четверте, дослідники наполягають на обґрунтуванні атрибуції відповідальності за кризу, так як це відповідає міжнародним етичним принципам. Також вони вважають за доцільне уникати певних і однозначних відповідей на питання людей і ЗМІ до тих пір, поки не буде доступна необхідна інформація в достатньому обсязі. І нарешті, наголошується значущість обережності

¹ Fink, S. (2013). *Crisis communications. The Definitive guide to managing the message*. Chicago: McGraw-Hill Education, 62-63.

² Jordan-Meier, J. (2016). *The four stages of highly effective crisis management. How to manage the Media in the Digital Age*, 81-87.

в процесі розради і переконання стейкхолдерів в тому, який вплив матиме на них криза. Тут в заявах органів державної влади можуть бути включені компоненти самоефективності. Представникам влади важливо розглядати учасників подій, включаючи ЗМІ, в якості партнерів, точно так само як і вибудовувати міцні позитивні відносини з безпосередніми і опосередкованими учасниками подій¹.

Отже, в сучасних умовах ЗМІ виконують ролі, які в цілому зводяться до надання актуальної та релевантної інформації, забезпечення плюралізму думок, контролю за владними структурами та природна катастрофа потрапляє в поле зору медіа, тобто стає медійною, вони отримують можливість висувати власні альтернативні версії події, надавати майданчик для артикуляції думок представників опозиції і критики влади. Таким чином, владні структури виявляються в ситуації коли необхідно реагувати на альтернативні версії і критику з боку ЗМІ, що функціонують в публічному просторі. Саме некомпетентна кризова реакція владних структур підриває їх легітимність.

References:

1. Cottle, S. (2014). Rethinking media and disasters in a global age: What's changed and why it matters. *Media, War & Conflict*, 7 (1). [in English].
2. Cottle, S. (2011). Taking global crises in the news seriously: Notes from the dark side of globalization. *Global Media and Communication*, 7(2), 77-95. [in English].
3. Cottle, S. (2009). Global crises in the news: Staging new wars, disasters and climate change. *International Journal of Communication*, 3, 494-516. [in English].
4. Dayan, D., Katz, E. (1992). *Media events: The live broadcasting of history*. Cambridge, MA: Harvard University Press. [in English].
5. Jimenez-Martinez, C. (2014). Disasters as Media Events: The Rescue of the Chilean Miners on National and Global Television. *International Journal of Communication*, 8, 1807-1830. [in English].
6. Bryant, J., Thompson, S. (2004). *Osnovy vplyvu ZMI* [Basics of media influence] <http://yanko.lib.ru/books/smi/osnovu_vozdeystviya_smi.pdf> (2019, September, 07). [in Ukrainian].
7. Fink, S. (2013). *Crisis communications. The Definitive guide to managing the message*. Chicago: McGraw-Hill Education. [in English].
8. Jordan-Meier, J. (2016). *The four stages of highly effective crisis management. How to manage the Media in the Digital Age*. Boca Roton: Taylor & Francis Group. [in English].
9. Ulmer, R., Sellnau, T., Sidzher, M. (2011). *Effektivnaya krizisnaya kommunikatsiya: ot krizisa k vozmozhnosti* [Effective crisis communication: from crisis to opportunity]. Kharkiv: Naumenko A.A. [in Russian].

¹ Улмер, Р., Селлнау, Т., Сиджер, М. (2011). *Эффективная кризисная коммуникация: от кризиса к возможности*. Харьков: Науменко А.А., 178-189.