■ ■ Зарубежный опыт коммуникации публичного сектора в условиях COVID-19¹

Богатырева Т.Г.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Москва, Российская Федерация.

Аннотация: Коммуникация в публичном секторе является ключевым инструментом реагирования на внезапные кризисы. Она позволяет проверять интерпретации происходящего в соответствии с меняющимися обстоятельствами и предотвращать риски необратимых обязательств при принятии управленческих решений органами власти в условиях, когда пандемический кризис высоко поднял планку их ответственности по защите своих граждан. COVID-19 рассматривается автором как точка отсчета в преобразовании традиционных коммуникационных схем и институционального закрепления новых коммуникативных практик и моделей кризисной коммуникации. Организации публичного сектора сталкиваются с другими проблемами по сравнению с частными, поскольку на них влияют социальные структуры и динамика власти и более высокий уровень контроля со стороны СМИ. Пандемия ускорила процессы медийной конвергенции и определила в нем коммуникационную коллаборативную стратегию развития кризисных коммуникаций в публичном секторе. Начавшаяся институционализация кризисных коммуникаций делает возможным систематизацию коммуникационных стратегий и повышение эффективности используемых инструментов и средств для правильной организации кризисной коммуникации в публичном секторе. Сердцевиной современных кризисных коммуникаций становятся социальные медиа, которые, по сути, приравнены к традиционным СМИ и вступили с ними в прямую конкуренцию, в первую очередь, благодаря возможностям мониторинга кризисных проблем и децентрализованным быстрым коммуникациям. Чтобы не потерять контроль над процессом информирования населения в условиях кризиса, власти должны действовать в соответствии со сложным коммуникационным сценарием. Модель кризисной коммуникации для публичного сектора пока только формируется. Она должна получить новую концептуализацию во все более персонализированном, эмоциональном и гибридном медиа-ландшафте.

Ключевые слова: кризисная коммуникация, пандемия, COVID-19, публичный сектор, модели, медиатизация, социальные сети

Для цитирования: Богатырева Т.Г. Зарубежный опыт коммуникации публичного сектора в условиях COVID-19 // Коммуникология. 2021. Том 9. №1. С. 15-28. DOI 10.21453 / 2311-3065-2021-9-1-15-28.

Сведения об авторе: Богатырева Татьяна Георгиевна – доктор культурологии, профессор, ведущий научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Современные технологии в государственном управлении» Института «Высшая школа государственного управления» РАНХиГС. Адрес: 119571, Россия, г. Москва, прт Вернадского, 82. E-mail: bogatyreva-tg@ranepa.ru.

Статья поступила в редакцию: 13.01.2021. Принята к печати: 21.02.2021.

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Действия органов власти по разработке кризисных стратегий в условиях пандемического кризиса осложнены беспрецедентными факторами неопределенности и нестабильности. В связи с этим возникает необходимость применять стратегии, устойчивые перед лицом перемен и не позволяющие принять органам власти на себя необратимые обязательства. Это выдвигает на передний план важность такого фактора преодоления кризиса как коммуникация [Ansell, Boin] при принятии управленческих решений в условиях, когда пандемический кризис высоко поднял планку их ответственности органов власти по защите своих граждан [Comfort, Kapucu, Ko, Menoni, Siciliano].

В течение длительного времени коммуникация в публичном секторе оставалась неизменной в отношении ее формы, функций, моделей и содержания [Fredriksson, Pallas]. В условиях пандемического кризиса обострилась необходимость всестороннего взгляда на коммуникационную среду, на контексты, политику, цели, проблемы, которые формируют коммуникацию, а также меняющиеся ожидания граждан и заинтересованных сторон.

Нельзя не признать, что поле коммуникационных практик публичного сектора никогда не оставалось без внимания ученых, однако, его анализ все еще ограничен с точки зрения качества [Canel, Luoma-aho 2019: 11]. Это в том числе сказывается на неадекватной экстраполяции моделей частного сектора на публичные организации в результате ориентации на идеологию внедрения в госуправление принципов менеджмента [Fredriksson, Pallas]. Тем не менее очевидно, что организации публичного сектора сталкиваются с другими проблемами по сравнению с частными, поскольку на них влияют социальные структуры, динамика власти и более высокий уровень контроля со стороны СМИ, что еще слабо отражается в исследованиях. Если кризисные коммуникации в частном секторе необходимы для управления репутацией, защиты имиджа и бизнес процессов, то для органов власти важно служить общественному благу, используя коммуникацию для воздействия на знания, отношения и поведение людей [Myoung-Gi Chon; Fredriksson, Pallas].

В результате событий, которые происходят сегодня в мире, многие организации публичного сектора подвергаются сложным вызовам, по сути трансформируясь в рисковые организации, кризисная коммуникация же играет ключевую роль в процессе трансформации [Luoma-aho, Canel 2020: 229]. Знания в этой области крайне важны, поскольку организации публичного сектора несут наивысшую ответственность за подготовку, информирование и управление крупномасштабными кризисными событиями и отвечают за то, чтобы обеспечить граждан и кризисных менеджеров своевременной и адекватной информацией [Olsson, Eriksson].

COVID-19 как точка отсчета для новых подходов к коммуникациям

Центральным фактором развития коммуникаций в публичном секторе, обусловившим далеко идущие для их трансформации последствия, стала пандемия

COVID-19. Феномен COVID-19 изменил то, как население относится к информации в целом и к медицинской информации.

Ключевым компонентом эффективного реагирования на пандемию во всех странах является коммуникация между органами власти, медицинскими работниками, учеными, средствами массовой информации и общественностью, а критическим фактором – доверие, которое складывается в этом общении. Именно доверие оказывает влияние на поведение граждан, включая приверженность профилактическим мерам во время COVID-19 [Porat, Nyrup, Calvo, Paudyal, Ford].

Британское ученые в своем исследовании (август 2020 г.) сравнили уровень доверия к правительствам в разных странах, выявили влияние коммуникации в общественном здравоохранении на благополучие людей и устойчивое изменение поведения. На примере кейса о противоречивых сообщениях, которые получали граждане во время COVID-19, ими подчеркнута важность контекстуализации коммуникационных стратегий для различных групп населения и вовлечения общественности в процесс принятия решений, отрицания способа решения вопроса инфодемии при помощи нисходящего от властей подхода и упрощения знаний. Эффективным подходом признан подход, исходящий из понимания информационных потребности аудитории и основывающийся на решениях, которые она должна принять с учетом местных обстоятельств. Исследователи считают коммуникационные стратегии Австралии, Германии и Тайваня четкими и способствующими доверию граждан. В США и Великобритании меньше доверяют официальной информации. Отмечено, что в Великобритании нечеткие политические формулировки привели к недоверию правительству, когда возник вопрос, не является ли проводимая в стране стратегия «коллективного иммунитета» преднамеренным «хладнокровным экспериментом в социальной инженерии»¹.

Исследования в Норвегии показали, что в качестве важнейших принципов эффективности деятельности органов власти во время пандемии были управление репутацией организаций публичного сектора и смыслотворчество, выражающееся в том числе в использовании таких символов, как солидарность, сплоченность и призыв к доверию к правительству. Этот подход соответствует норвежскому стилю управления, предполагающему вовлечение заинтересованных сторон. Фокус исследования – то, как политические и профессиональные лидеры общались с общественностью во время кризиса, определяли ситуацию и обосновывали новые правила поведения граждан. В целом кризисная коммуникация в Норвегии характеризовалась сильными культурными чертами, достаточно четкими и своевременными сообщениями и советами относительно действий, основанных на экспертных знаниях и предоставленных заслужи-

¹ The Real Reason the UK Government Pursued "herd immunity" – and Why It Was Abandoned https://www.newstatesman.com/politics/uk/2020/04/real-reason-uk-governmentpursued-herd-immunity-and-why-it-was-abandoned; Porat T., Nyrup R., Calvo R.A, Paudyal P.,Ford E. (2020). Public Health and Risk Communication During COVID-19 – Enhancing Psychological Needs to Promote Sustainable Behavior Change. *Front. Public Health* 8: 573397.

вающими доверия руководителями. Политические лидеры сумели сбалансировать временное удержание информации с потребностью в прозрачности. Главный урок заключается в том, что эффективность в борьбе с пандемией обусловлена высоким уровнем доверия граждан к правительству, стилем совместного принятия решений, успешным осмыслением и коммуникацией с общественностью [Christensen, Lægreid].

Обратим внимание на выводы ученых, проанализировавших работу норвежского министерства здравоохранения в аспекте осуществления коммуникации этим госорганом в условиях высокой персонализации медиа ландшафта [Figenschou, Thorbjørnsrud]. Даже если нормы прозрачности обязывают чиновников общаться с медиа аудиторией, то другие принципы государственной службы ограничивают содержание и сообщение выступлений в СМИ. Институциональные ограничения являются ключевым условием для понимания коммуникации в организациях публичного сектора. Необходимо искать способы, чтобы обеспечить демократическую легитимность во все более персонализированном и эмоциональном медиа-ландшафте, поскольку личные и эмоциональные аспекты играют здесь все более важную роль.

В связи с этим нельзя не отметить, что от лидеров COVID-19 потребовал продемонстрировать не только навыки эффективного планирования и координации, но и способность проявить коммуникативные аспекты кризисного лидерства, общаться ясно, честно, последовательно, убедительно и эмпатически, проявлять мужество и уверенность в условиях крайней неопределенности. При этом, если такие характеристики как харизма и решительность универсальны, то особенности связаны с соответствием коммуникации лидера культуре, ценностям своего общества. Так, например, высоко оценен эффективный стиль руководства министра Джасинды Ардерна (Новая Зеландия) за верное в этом отношении построение стратегии кризисных коммуникаций, сочетание гуманности, силы и сострадания, проявляемые в коммуникациях [МсGuire, Cunningham, Reynolds, Matthews-Smith].

Высокий интерес вызывает способность сегодняшних пандемических событий трансформировать медиасистему и влиять на специфику использования различных инструментов органами власти в условиях, когда организации публичного сектора становятся все более медиатизированными. COVID-19 по сути породил и укрепил новую коммуникационную парадигму, ускорив трансформацию коммуникационного сектора. Центр изменений – обогащение традиционной коммуникации каналами, развивающимися в цифровых средах и захватывающими поток коммуникации, который идет параллельно дискурсу средств массовой информации. Это явление ломает традиционное изучение источников информации в кризисных ситуациях [Casero-Ripollés], усложняя коммуникационный сценарий. Несмотря на контрпродуктивную способность цифровых медиа создавать мистификации и фальшивые новости [Brennen, Simon, Howard, Nielsen], они востребованы как источники информации о COVID-19, о здоровье и о кризисе общественного здравоохранения. Сети, по сути, приравнены к тра-

диционным СМИ и вступили с ними в прямую конкуренцию, в первую очередь, благодаря возможностям мониторинга кризисных проблем и децентрализованным быстрым коммуникациям [Pérez-Escoda, Jiménez-Narros, Perlado-Lamo-de-Espinosa, Pedrero-Esteban].

Есть исследования, которые свидетельствуют не только о высокой социальной значимости медиасистемы в условиях кризиса, но и о возрождении роли традиционных средств массовой информации. Результаты онлайн-опросов группы исследовательского центра Pew Research Center в Соединенных Штатах подтверждают такое влияние COVID-19 на медиасистему (последние опросы лонгитюдного исследования проводились в марте 2020 года и касались влияния COVID-19 на информационную практику граждан). В исследовании утверждается, что вспышка коронавируса восстановила часть журналистского авторитета СМИ в период кризиса и их роль в медиасистеме, заставила общественность выбирать устоявшиеся источники информации с давней историей, в частности, телевидение, привлекла к потреблению информации пользователей, которые ранее не были связаны с новостями, таких как молодежь, необразованные люди. Несмотря на то, что традиционные СМИ имеют самый высокий процент потребления новостей и доверия, цифровые СМИ испытывают значительный рост по сравнению с периодом до кризиса здравоохранения, что, по мнению ученых, свидетельствует о полностью установившемся симбиотическом сосуществовании старых и новых медиа. Потребление новостей представлено в исследовании как важнейший процесс участия информированных граждан в общественных делах, а сами новости важными для артикуляции проблем публичной сферы, а также достижения внутреннего равенства, доступа к информации и в целом для развития демократии [Casero-Ripollés].

В условиях кризиса остро встает такой сложный вопрос о том, как коммуникационные усилия могут быть идеально приспособлены к целевой аудитории. Здесь уместно упомянуть о влиянии культурных и этических факторов на социальный диалог, без учета которых трудно ожидать эффективности управления и соблюдения гражданами социальных норм во время пандемии. Этическое общение является критерием наилучшей коммуникационной практики, поскольку оно имеет решающее значение для репутации организации, ее авторитета и даже морального духа сотрудников [Jin, Pang]. Не менее важна и адаптация ценностей, культур и систем убеждений к уникальным условиям стран [Porat, Nyrup, Calvo, Paudyal, Ford]. Культурные факторы порождают значительные отличия кризисных управленческих стратегий в разных странах и, соответственно, стратегий и моделей коммуникации. Исследования опыта Восточной Азии (Южная Корея, Гонконг, Сингапур и материковый Китай) подчеркивают важность послушания граждан, восприимчивых к политике принуждения, несмотря на различия в их политических системах и уровне политического доверия. Это соответствие фундаментально заложено в отношениях между государством и обществом [He, Shi, Liu], влияет на модель коммуникации и ее нарративы, часто усиленные нарративом военного времени [Yang Cheng]. Положив в основу своего исследования два критических контекстуальных фактора: институциональные механизмы и национальная культурная ориентация [Bo Yan, Xiaomin Zhang, Long Wu, Heng Zhu, Bin Chen], китайские исследователи сравнили национальные стратегии реагирования на COVID-19 в Китае, Японии, Швеции и Франции (январь-март 2020 г.). Исследование основывалось на данных из общедоступных источников, таких как правительственные пресс-релизы и брифинги, новостные статьи. Выбор стран обусловлен тем, что их расходящиеся стратегии реагирования на COVID-19 привлекли внимание всего мира и вызвали глобальную дискуссию, несмотря на то, что все они являются унитарными государствами с одинаковым уровнем готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения. По итогам исследования сделаны следующие выводы. Централизованные страны с однородной структурой управления, такие как Китай и Франция, могут легче осуществлять более жесткие ответные меры на кризис в отношении соблюдения мер сдерживания и изоляции, мер ранней диагностики во время кризиса, по сравнению с децентрализованными странами, такими как Швеция и Япония, где предпочитают слабые ограничения граждан. Люди в странах со «свободной» культурой проявляют меньшую терпимость к поведенческому вмешательству, в этих странах поощряется индивидуальная гибкость и принятие риска, согласующиеся с свободными культурными ценностями. Ключевым здесь является чувство личной ответственности индивидов и высокий уровень доверия, стратегии коммуникации строятся больше на рекомендациях, чем требованиях [Brennen, Simon, Howard, Nielsen; Velamoor, Persad].

Публичный сектор: типы и каналы коммуникации о COVID-19

Во время кризисных ситуаций органы власти применяют широкий спектр традиционных источников, типов и каналов коммуникации, заботясь о разных аудиториях граждан. В то же время кризисные коммуникации предлагают новые крайне важные в условиях кризисной неопределенности возможности для реагирования на стихийные бедствия. Сердцевиной современных кризисных коммуникаций становятся социальные медиа, справляющиеся с неординарной задачей мгновенного информирования населения, передачей сообщений в режиме реального времени. Появление платформ социальных сетей сделало коммуникацию о риске для здоровья нелинейным процессом [Raamkumar, Tan, Wee]. Спрос на коммуникацию такого рода растет, и органы власти рискуют потерять централизованный контроль над процессом информирования о рисках, если не будут действовать оперативно в соответствии с общественными настроениями и опорой на новые технологии.

Надо иметь в виду, что коммуникативные возможности, предоставляемые различными социальными сетями, постоянно развиваются и меняются. Во время кризиса несоответствие восприятия социальных сетей между государственными органами и гражданами может помешать распространению жизненно важной информации [Eriksson, Olsson]. Органы власти, используя социальные сети,

рискуют выделять ресурсы для создания потенциала кризисной коммуникации на платформе, которую общественность не использует для тех же целей или не имеет к ней такого же уровня доверия. Специалисты по цифровым кризисным коммуникациям должны правильно использовать социальные сети с учетом ключевых аудиторий и их потребностей, а не применять заранее подготовленные, жесткие планы антикризисного управления и каналы связи. Поскольку представления пользователей о полезности социальных сетей различаются в зависимости от возраста и уровня владения технологиями, они выбирают разные социальные медиа. Так, например, молодые пользователи ориентируются на SNSs в качестве эффективного средства для связи с внешним миром, другие – на контент-ориентированные социальные сети, такие как Wiki, форумы и блоги [Eriksson, Olsson].

Важным инструментом коммуникации местных органов власти в период пандемии в Италии стал Facebook. Италия является одной из первых стран, зарегистрировавших самый высокий показатель инфицированных в мире, а также одной из первых стран, положительно отреагировавших на пандемию. Проанализировав страницы Facebook итальянских муниципалитетов с самыми высокими показателями смертности, вызванной COVID-19, итальянские исследователи выявили, как правительственная коммуникация через Facebook изменилась с точки зрения потоков и содержания на различных этапах пандемии COVID-19 (февраль – июнь 2020 г.). Была получена аналитика, отражающая, как органы местного самоуправления достигают соответствия потребностям граждан и осваивают новые способы коммуникации. Сделан вывод о том, что местные органы власти находятся на ранней стадии как приобретения навыков социальной коммуникации, так и разработки коммуникационной стратегии для укрепления своих прав, и что они использовали социальные коммуникации во время пандемии, не имея полного представления об их потенциале. В исследовании также отмечено, что содержание коммуникации удалось адаптировать к различным контекстам и фазам кризиса. Тон сообщений превратился из предписывающего во время высокой чрезвычайной ситуации в информативный, как только кризис стал менее серьезным. Напротив, стиль общения не менялся на разных этапах: посты, как правило, состояли из короткого текста и многочисленных ссылок с большим использованием инфографики, что идеально как система доставки сообщений короткого формата, а также видео – всего, что делало коммуникацию динамичной и простой, привлекающей внимание граждан. Чтобы коммуникация с гражданами была построена как стратегическая цель для включения в планы развития местных органов власти, считают ученые, необходимо перейти от традиционных односторонних средств коммуникации к интерактивным цифровым инструментам, а в дальнейшем – к более сложной модели, которая требует интеграции вертикальных и горизонтальных источников информации. использования наряду с официальными данными данных, полученных неправительственными организациями [Mori, Barabaschi, Cantoni, Virtuani].

Коллаборативные технологии и социальные сети были важны для привлечения граждан и правительств к практике совместного производства информации во время кризиса COVID-19 в Испании. Несмотря на дебаты о конфиденциальности и слежке, широкое использование новых коммуникационных технологий во время кризиса здравоохранения в Испании, как и многих других странах, было ориентировано на содействие сотрудничеству граждан с государственными органами, главным образом в самые трудные моменты изоляции. Примером является инициатива использования властями в социальных сетях хештегов, в том числе #EsteVirusLoParamosUnidos в Twitter для предоставления критически важной информации, относящейся к кризису общественного здравоохранения. Нельзя в связи с разговором о сетевых испанских практиках не упомянуть и такой инновационный государственный проект, как Frena la Curva (гражданская платформа, где участники, от гражданского общества дополняли информацию правительства и основных государственных служб). Хотя совместные сетевые практики реализуются не без проблем, очевиден потенциал таких инструментов для развития совместного управления информацией и достижения социального эффекта [Criado, Guevara-Gomez, Villodre].

Существуют межстрановые исследования коммуникационных стратегий органов власти в Facebook. На примере изучения деятельности органов общественного здравоохранения Сингапура, США и Англии (РНАs) сделана попытка ответить на вопросы, связанные с обращением к Facebook во время пандемии: как часто используют Facebook для коммуникации рисков; каковы были основные темы сообщений PHAs о COVID-19; являются ли настроения и эмоции подписчиков Facebook реакцией на сообщения от PHAs; насколько распространены комментарии, которые могут спровоцировать общественные беспорядки. Исследование базировалось на сообщениях и комментариях Ministry of Health (MOH) в Сингапуре, Centers for Disease Control and Prevention (CDC) в США, and Public Health England (PHE) в Великобритании (2019-2020 гг.) Публикации PHAs в Facebook отразили расширение коммуникационных стратегий их правительств в отношении COVID-19. Выявлены различия в информационнопропагандистских усилиях трех развитых стран на основе Facebook. Различия были обнаружены как с точки зрения частоты постов, так и с точки зрения затронутых в них тем. Прослеживалось также изменение настроений в ответ на конкретные информационно-пропагандистские мероприятия. Оказалось, что МОН вело свою информационно-пропагандистскую работу в Facebook более интенсивно по сравнению с CDC и PHE [Raamkumar, Tan, Wee].

К вопросу о модели кризисных коммуникаций в публичном секторе

Одной из отличительных особенностей кризисов становится изменение моделей коммуникации, когда отработанные схемы уже не работают и необходимы новые подходы к кризисным коммуникациям в публичном секторе, выходящие за традиционные рамки [Olsson]. Более того, в процессе современных коммуникационных взаимодействий высок риск конфликтности типичных практик, применимых в условиях прогнозируемых кризисов, и новых коммуникационных практик.

Пандемия ускорила процессы медийной конвергенции и провозгласила коммуникационную коллаборативную модель с гегемонией тех, кто овладел потоком информации через основные социальные сети [Pérez-Escoda, Jiménez-Narros, Perlado-Lamo-de-Espinosa, Pedrero-Esteban]. Однако модели кризисной коммуникации, адекватные трендам современного развития коммуникативных практик в публичном секторе все еще находятся на ранней стадии разработки, существуют пробелы в том, как коммуникационные стратегии реализуются в быстро меняющемся медийном ландшафте. Ряд проблем государственных организаций вовсе не открыт для изучения из-за институциональных коммуникаций [Figenschou, Thorbjørnsrud].

- 1. Необходимость новых теорий и моделей коммуникации для публичного сектора важна и потому, что коммуникации органов власти имеют не только положительные эффекты, но и риски. Они связаны прежде всего с тем, что просеивание информационной среды на предмет фальсификаций не всегда достигает результата, что ставит вопрос о пригодности систем управления для реагирования на экзистенциальные вызовы [Deslatte]. Важно и то, что коммуникативная деятельность в условиях кризиса может носить экспрессивный характер или таить в себе риск игнорирования эмоций людей, особенно пострадавших от пандемии, что может повлечь за собой претензии к государственным должностным лицам, которые не соблюли требования относительно формы и содержания коммуникации [Quinn].
- 2. Определенные риски существуют и в связи с тем, что содержание, размещенное органами власти в сети, может подвергнуться некорректным комментариям и манипуляциям разного рода. Это требует от органов власти большей способности к контролю за такими действиями. В случае практики закрытия возможностей обратной связи встает задача примирить потенциал, предоставляемый цифровыми технологиями, с открытостью по отношению к гражданам. Ведь даже тогда, когда интерактивность кажется невозможной из-за специфических аспектов некоторых предоставляемых услуг или контента, двусторонняя модель может быть реализована, как путем внимания к потребностям и идентичности собеседника, так и путем настройки информации в содержании общения [Ducci, Materassi, Solito].

Преодоление рисков и упорядочивание коммуникаций в организациях публичного сектора отражает идущую институционализацию кризисных коммуникаций, важную для совершенствованием управления ими. Ряд исследователей делают вывод о том, что уже наступает третья фаза институционализации, которую они видят в том, что социальные медиа включаются в коммуникационную стратегию организации и что принимаются конкретные меры для их использования в условиях, когда пандемия увеличила коммуникационные потребности

органов власти, а коммуникация «вырывается» из своих традиционных границ [Ducci, Materassi, Solito].

Человекоцентричность сегодня становится сутью новой коммуникационной парадигмы, расширяющей возможности общения граждан и власти за счет официальных сайтов и порталов, страниц в социальных сетях, различного рода приложений мгновенного обмена сообщениями [Rogova, Scott]. Такой подход может быть реализован через модель множественного посредничества, отражающую идею полного сотрудничества между органами власти и общественностью. чтобы побудить людей принять эффективные меры защиты для борьбы с пандемией. Эта модель, дает ответ на то, какие правительственные и индивидуальные факторы являются детерминантами и как они взаимодействуют с защитным поведением против COVID-19. Для эффективной борьбы с пандемией COVID-19 органы власти должны принимать меры в сочетании с индивидуальными факторами, уделять приоритетное внимание распространению позитивной информации, принимать меры по опровержению слухов, поощрять людей повышать свою самоэффективность с помощью получаемой информации для соблюдения антипандемического поведения [Dai, Fu, Meng, Liu B., Li, Liu X.]. Отправной точкой для разработки конкретной стратегии коммуникации в области общественного здравоохранения должно стать укрепление благополучия и основных психологических потребностей человека, потенциально способных преодолеть инфодемию и способствовать эффективному и устойчивому изменению поведения во время пандемий. По результатам исследования, одобренного Институтом психологии Китайской академии наук (февраль – март 2020 года), для преодоления негативных явлений предлагаются рекомендации, которые направлены на поддержку основных психологических потребностей человека и устойчивого изменения поведения и которые могут быть положены в основу модели кризисной коммуникации. Они формулируются следующим образом: - создание благоприятного климата в здравоохранении как регулирование, заставляющее человека понимать и одобрять важность адекватного поведения в условиях пандемии; - выбор в пределах ограничений, проактивность во время кризиса, что может помочь восстановить чувство контроля и преодолеть эмоции беспомощности и безнадежности; - коммуникационный подход «снизу вверх» при создании сообщений, интегрированных в обстоятельства людей, чтобы было легче им следовать, а не двусмысленных и общих указаний; - мотивация ограничивать свою повседневную жизнь, сознавая, что другие люди нуждаются в защите, противостояние индивидуалистическому поведению; - отчетливое понимании того, что известно и что неизвестно, чтобы не порождать слухи, путаницу, спекуляции и недоверие [Dai, Fu, Meng, Liu B., Li, Liu X.].

Возлагая надежду на то, что пандемия может стать поворотным моментом для коммуникаций публичного сектора, исследователи предлагают также интерпретационную динамическую модель, которая вводит этику в качестве нового, основного фактора коммуникации в публичном секторе. Во время неопределенности новые траектории коммуникации должны охватывать этический подход,

чтобы стать устойчивыми, способными реагировать на потребности и ожидания граждан и поддерживать ответственные отношения со средствами массовой информации [Lovari, D'Ambrosi, Bowen]. Помещая коммунитарные ценности и этику в центр кризисных коммуникаций, исследователи считают, что люди с большей вероятностью будут принимать решения в своей повседневной жизни, которые гарантируют благополучие других и поддержание отношений [McGuire, Cunningham, Reynolds, Matthews-Smith], тем самым повышая самоэффективность в борьбе с инфекцией.

СОVID-19 создал специфические коммуникационные требования для кризисных менеджеров публичного сектора из-за уникальных кризисных требований. Классик кризисной коммуникации Т. Кумбс сформулировал шесть основных коммуникативных требований, которые, по его мнению, формируют кризисную коммуникацию в условиях COVID-19 и имеют последствия для будущей кризисной коммуникации: тревога, эмпатия, эффективность и усталость, охват и угроза. Эти требования отражают самые сложные проблемы, с которыми организации публичного сектора столкнулись сегодня и столкнутся во время любого кризиса общественного здравоохранения. Подчеркивая, что не существует универсального решения для коммуникации в области общественного здравоохранения и что следует избегать соблазна перечисления лучших практик, Т.Кумбс формулирует главный вопрос к организациям публичного сектора. Он заключается в следующем: «Какие результаты дал опыт COVID-19 организациям публичного сектора, столкнувшимся с кризисом общественного здравоохранения?» [Соотья].

Этот вопрос требует дополнительных исследований для создания соответствующей теории и моделей оказания чрезвычайной помощи во время стихийных бедствий, вспышках заболеваний, обеспечения готовности к кризисным ситуациям и управления ими. Модель кризисной коммуникации для публичного сектора призвана дать новую концептуализацию с учетом современного гибридного медиа ландшафта. Впереди, провозглашают исследователи, построение моделей коммуникаций, поддерживаемых искусственным интеллектом, применение социального зондирования, цифрового волонтерства и краудсорсинга [Вukar, Jabar, Sidi, Nor, Abdullah, Othman], способных инновационно «подпитать» сетевым опытом традиционные теоретические модели кризисной коммуникации.

Заключение. В современной науке пока только начинают формироваться подходы к кризисным коммуникациям публичного сектора. Происходит сдвиг парадигмы исследований от функциональной к организационно-центричной с фокусом на этике, культурно-специфических чертах, кризисных эмоциях, выражающихся по отношению к различным организациям и в различных каналах коммуникации [Jin, Austin].

Пандемия ускорила процессы медийной конвергенции и определила в нем коммуникационную коллаборативную стратегию развития кризисных коммуникаций в публичном секторе. Начавшаяся институционализация кризисных коммуникаций делает возможным систематизацию коммуникационных стратегий и

повышение эффективности используемых инструментов и средств для правильной организации кризисной коммуникации в публичном секторе.

■ ■ Foreign Experience of Public Sector Communications in the Context of Global COVID-19 Pandemic¹

Bogatyreva T.G.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow, Russia.

Abstract. Communication in the public sector is a key tool for responding to sudden crises. It allows to check the interpretation of what is happening in accordance with changing circumstances and prevent the risks of irreversible obligations, when the authorities make management decisions in conditions of the pandemic crisis, which has raised the bar of their responsibility to protect citizens. COVID-19 is considered by the author as a starting point in the transformation of traditional communication schemes and the institutional consolidation of new communication practices and models of crisis communication. Public sector organizations face different challenges in comparison to private ones, because they are influenced by social structures, power dynamics and a higher level of media control. The pandemic accelerated the processes of media convergence and defined in it a communication collaborative strategy for the development of crisis communications in the public sector. The beginning institutionalization of crisis communications makes it possible to systematize communication strategies and increase the effectiveness of the tools and means used for the proper organization of crisis communication in the public sector. The core of modern crisis communications is social media, which, in fact, is equated with traditional media and entered into direct competition with them, primarily due to the ability to monitor crisis problems and decentralized rapid communications. To keep control over the process of informing the citizens in a crisis, the authorities must act in accordance with a certain communication scenario. The model of crisis communication for the public sector is still being formed. It needs to be re-conceptualized in an increasingly personalized, emotional, and hybrid media landscape.

Keywords: crisis communication, pandemic, COVID-19, public sector, models, mediatization, social network

For citation: Bogatyreva T.G. (2021). Foreign Experience of Public Sector Communications in the context of Global COVID-19 Pandemic. *Communicology (Russia)*. Vol. 9. No.1. P. 15-28. DOI 10.21453/2311-3065-2021-9-1-15-28.

Inf. about the author: Bogatyreva Tatiana Georgievna – Dr.Sc. (Cult.), Professor, Leading researcher of the Research Laboratory «Modern Technologies in Public Administration», Graduate School of Public Administration, RANEPA. Address: 119571, Russia, Moscow, Vernadsky av., 84. E-mail: bogatyreva-tg@ranepa.ru.

Received: 13.01.2021. Accepted: 21.02.2021.

¹ The research was prepared as part of the state assignment at Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

References

He A.J., Shi Y., Liu H. (2020). Crisis Governance, Chinese Style: Distinctive Features of China's Response to the Covid-19 Pandemic. *Policy Design and Practice*. No. 3(3). P. 242-258.

Ansell C., Boin A. (2019). Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*. No. 51(7). P.1079-1112.

Raamkumar A.S., Tan S.G., Wee H.L. (2020). Measuring the Outreach Efforts of Public Health Authorities and the Public Response on Facebook During the COVID-19 Pandemic in Early 2020: Cross-Country Comparison. *Journal of Medical Internet Research*. Vol. 22, No. 5: e19334.

Bo Yan, Xiaomin Zhang, Long Wu, Heng Zhu, Bin Chen (2020). Why Do Countries Respond Differently to COVID-19? A Comparative Study of Sweden, China, France, and Japan. *The American review of public administration*. Vol. 50. No.6-7. P.762-769.

Brennen S., Simon F.M., Howard P., Nielsen R. (2020). Types, Sources, and Claims of COVID-19 Misinformation. Reuters Institute for the Study of Journalism: Oxford, UK [el. source]: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation

Bukar U.A., Jabar M.A., Sidi F., Nor R.N., Abdullah S., Othman M. (2020). Crisis Informatics in the Context of Social Media Crisis Communication: Theoretical Models, Taxonomy, and Open Issues. IEEE Access. Vol. 8. P. 185842-185869.

Casero-Ripollés A. (2020). Impact of Covid-19 on the Media System. Communicative and Democratic Consequences of News Consumption During the outbreak. *El Profesional de la Información*. Vol. 29 (2): e290223.

Christensen T., Lægreid P. (2020). The Coronavirus Crisis – Crisis Communication, Meaning-making and Reputation Management. *International Public Management Journal*. No.23:5. P. 713-729.

Comfort L.K., Kapucu, N., Ko K., Menoni S., Siciliano M. (2020). Crisis Decision-Making on a Global Scale: Transition from Cognition to Collective Action under Threat of COVID-19. *Public Admin Rev.* 80: 616-622.

Coombs W.T. (2020). Public Sector Crises: Realizations from Covid-19 for Crisis Communication. *Partecipazione e Conflitto*. Vol.13. No.2. P. 990-1001.

Criado J. I., Guevara-Gomez A., Villodre J. (2020). Using Collaborative Technologies and Social Media to Engage Citizens and Governments during the COVID-19 Crisis. The Case of Spain. *Digital Government: Research and Practice*. No.1. article 30.

Dai B., Fu D., Meng G., Liu B., Li Q., Liu X. (2020). The Effects of Governmental and Individual Predictors on COVID-19 Protective Behaviors in China: A Path Analysis Model. *Public Admin Rev.* No.80. P. 797-804.

Deslatte A. (2020). The Erosion of Trust During a Global Pandemic and How Public Administrators Should Counter It. *The American Review of Public Administration*. Vol. 50. No.6-7. P.489-496.

Ducci G., Materassi L., Solito L. (2020). Re-Connecting Scholars' Voices. An Historical Review of Public Communication in Italy and New Challenges in the Open Government Framework. *PACO*. Vol. 13. No.2. P. 1062-1084.

Eriksson M., Olsson E.-K. (2016). Facebook and Twitter in Crisis Communication: A Comparative Study of Crisis Communication Professionals and Citizens. *Journal of Contingencies Crisis Management*. No. 24. P. 198-208.

Figenschou T.U., Thorbjørnsrud K. (2018). Mediated Agency, Blame Avoidance and Institutional Responsibility: Government Communication in a Personalised Media Landscape. *Scandinavian Political Studies*. Vol.41. P. 210-232.

Fredriksson M., Pallas J. (2018). Public Sector Communication. In: The International Encyclopedia of Strategic Communications. Eds: R.L.Heath, W.Johansen. Wiley-Blackwell.

Rogova G., Scott P., eds. (2016). Fusion Methodologies in Crisis Management Higher Level Fusion and Decision Making. Springer.

Jin V., Austin L. (2020). Crisis Communications and Social Media: Short History of the Evolution of Social Media in Crisis Communications. *Crisis Communication*. Eds.: F. Frandsen, W. Johansen. Walter de Gruyter GmbH & Co KG. P. 477-493.

Jin Y., Pang A., Smith J. (2018). Crisis communication and ethics: the role of public relations. *Journal of Business Strategy*. Vol. 39(1). P. 43-52.

Lovari A., D'Ambrosi L., Bowen Sh. A. (2020). Re-Connecting Voices. The (New) Strategic Role of Public Sector Communication After the Covid-19 Crisis. *PACO*. Vol. 13. No.2. P. 970-989.

McGuire D., Cunningham J.E.A., Reynolds K., Matthews-Smith G. (2020). Beating the Virus: an Examination of the Crisis Communication Approach Taken by New Zealand Prime Minister Jacinda Ardern During the Covid-19 Pandemic. *Human Resource Development International*. 23:4.361-379.

Mori E., Barabaschi B., Cantoni F., Virtuani R. (2020). Local Governments' Communication Through Facebook. Evidences from COVID-19 Pandemic in Italy. *J Public Aff.* Nov 25, e2551.

Myoung-Gi Chon (2019). Government Public Relations when Trouble Hits: Exploring Political Dispositions, Situational Variables, and Government-public Relationships to Predict Communicative Action of Publics. *Asian Journal of Communication*. V. 29 (5): 424-440

Olsson E.-K., Eriksson M. (2020). Crisis Communications in Public Organizations. In: Crisis Communication / Eds.: F. Frandsen, W. Johansen. Walter de Gruyter GmbH & Co KG. P. 419-438.

Olsson, E.-K. (2014). Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 22(2):113-125.

Pérez-Escoda A., Jiménez-Narros C., Perlado-Lamo-de-Espinosa M., Pedrero-Esteban L.M.(2020). Social Networks' Engagement During the COVID-19 Pandemic in Spain: Health Media vs. Healthcare Professionals. Int. J. Environ. Res. Public Health. 17(14): 5261.

Porat T., Nyrup R., Calvo R.A, Paudyal P., Ford E. (2020). Public Health and Risk Communication During COVID-19 – Enhancing Psychological Needs to Promote Sustainable Behavior Change. *Frontiers in Public Health* 8: 573397.

Canel M.-J., Luoma-aho V., eds. (2019). Public Sector Communication: Closing Gaps Between Citizens and Public Organizations. Wiley-Blackwell.

Quinn P. (2018). Crisis Communication in Public Health Emergencies: The Limits of "Legal Control" and the Risks for Harmful Outcomes in a Digital Age. *Life Sciences, Society and Policy.* Vol. 14 (1). Luoma-aho V., Canel M.-J., eds. (2020). The Handbook of Public Sector Communication. Wiley-Blackwell.

Velamoor V., Persad E. (2020). Covid-19: Cultural Perspectives. *Asian Journal of Psychiatry*. Oct. 53: 102439.

Yang Cheng (2020). The Social-Mediated Crisis Communication Research: Revisiting Dialogue between Organizations and Publics in Crises of China. *Public Relations Review*. Vol. 46(1): 101769.