

■ ■ ■ Управление государственной коммуникацией в период пандемии: зарубежный опыт

Минаева Л.В.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (МГУ), Москва, Российская Федерация.

Аннотация. Типы кризисов, с которыми сталкивается государство, настолько сложны и разнообразны, что любой, кто пытается разложить по полочкам функции и действия кризисного менеджера в этой области, сразу же понимает, что это сделать нелегко. Пандемия представляет собой особый вид кризиса в том смысле, что это новое массовое явление, которое, тем не менее, имеет специфические национальные признаки. Настоящая статья описывает различные виды государственной коммуникации с гражданами в семи европейских странах в начальный период пандемии и те коммуникативные роли, которые играли политические лидеры и государственные структуры в каждой стране. Автор рассматривает государственную коммуникацию, опираясь на принципы теории кризисной коммуникации и показывает, степень соответствия государственной кризисной коммуникации в данный период ключевым показателям эффективности коммуникации. В статье предлагается набор моделей кризисной коммуникации, что вносит вклад в обобщение функций и характерных особенностей государственной коммуникации в условиях кризиса с учетом особенностей политической культуры.

Ключевые слова: кризис, политическая коммуникация, кризисная государственная коммуникация, пандемия, коммуникационное поведение политических акторов

Для цитирования: Минаева Л.В. Управление государственной коммуникацией в период пандемии: зарубежный опыт // Коммуникология. 2022. Том 10. № 2. С. 23-40. DOI 10.21453/2311-3065-2022-10-2-23-40.

Сведения об авторе: Минаева Людмила Владимировна – доктор филол. наук, профессор, зав. кафедрой международной коммуникации факультета мировой политики МГУ, вице-президент Ассоциации преподавателей по связям с общественностью. Адрес: 119991, Россия, г. Москва, ул. Ленинские горы, 1, стр. 51. E-mail: liudmila.minaeva@gmail.com.

Статья поступила в редакцию: 25.05.2022. *Принята к печати:* 18.06.2022.

Общепризнанно, что эффективная государственная коммуникация в демократическом обществе во многом является залогом социальной стабильности в стране. Ее значимость возрастает многократно, в условиях кризиса, когда требуется не только предпринимать активные действия по преодолению возникших трудностей, но и вести постоянную информационную работу среди населения с целью предотвращения возникновения паники и других негативных последствий кризиса, имеющих социальную природу.

В настоящее время мир столкнулся с уникальным по своему масштабу и природе кризисом. Пандемия, охватившая практически все страны, вызвала не только кризис в здравоохранении, экономике, социальной сфере, но и кризис в государственной коммуникации. «Ковидный кризис – это кризис медийный в двух смыслах этого определения. Он оформился в медиа и отражает кризис в самих медиа, и в коммуникации в целом. Одновременно, с необходимостью борьбы с вирусом перед руководителями государств возникли и новые императивы в сфере коммуникации, как управлять новой реальностью, если мы не хотим отхода от демократии. Незвестный ранее, COVID стал таким предметом коммуникации, с которым раньше никто не сталкивался. Именно поэтому для государственного управления необходимо оценить этот феномен как фактор коммуникации. Без сомнения, эпидемия сама по себе уже предмет коммуникации, так как ее распространение вынуждает общества к мобилизации, к сведению вместе потребностей индивидуума и коллективных тенденций, к обязательствам в выборе будущего с учетом всех противоречий эпохи» [Fouks: 9–10].

Анализ государственной кризисной коммуникации в разных странах в период пандемии важен потому, что специалисты, как правило, рассматривают деятельность отдельных организаций в условиях кризиса, причем особое внимание уделяется бизнесу [Barton; Coombs, Holladay]. Работа по осмыслению политической коммуникации, причиной которой стала пандемия, только начинается и делаются первые попытки провести сравнительный анализ [Lilleker и др.; Van Aelst, Blumler; Brandt, Worlein].

В настоящей статье будет рассмотрен самый острый период пандемии – ее начало, когда еще не была разработана вакцина, и мир еще не осознавал всей масштабности и глубины кризиса. Именно в этот период особенно важна была коммуникация государства как гаранта социальной стабильности и защищенности граждан. Цель работы определить модели государственной кризисной коммуникации в данный период и охарактеризовать дискурсивное поведение осуществляющих ее политических лидеров. Материалом исследования была государственная кризисная коммуникация Великобритании, Германии, Испании, Италии, Норвегии, Франции и Швейцарии.

Общие принципы государственной кризисной коммуникации

Общеизвестно, что государственное антикризисное реагирование направлено на выработку стратегии сообщений, корректирующих негативные действия и минимизирующие кризис. Следовательно, ход и результаты преодоления кризиса во многом зависят как от поведения граждан, основанного на доверии к органам государственного управления, так и от способности правительства справиться с кризисом [Christensen, Laegreid].

Что касается кризисной коммуникации органов государственного управления в период пандемии, то в разных странах она имела свою специфику, которая выражалась как в коммуникационном поведении политических лидеров, так

и в использовании каналов связи. Чтобы нагляднее представить различия в государственной кризисной коммуникации в разных странах, целесообразно обратиться к методу моделирования. «Под моделью мы будем понимать упрощенное, если угодно, упакованное знание, несущее вполне определенную, ограниченную информацию о предмете (явлении), отражающее те или иные его отдельные свойства. Модель можно рассматривать как специальную форму кодирования информации» [Моисеев].

Исследования в области кризисной коммуникации органов государственного управления показали, что модель государственной кризисной коммуникации опирается на трехступенчатую модель кризисного менеджмента, которая включает в себя три фазы: (1) период до кризиса, когда появляются индикаторы негативного события; (2) непосредственно кризис: негативное событие происходит, и предпринимаются первые попытки его урегулировать; (3) кризис легитимации, когда внимание медиа приковано к кризисному событию [Coombs, Holladay: 21-22].

Соответственно, классическая модель кризисной коммуникации включает в себя предоставление информации трех видов: инструктирующей, адаптирующей и интериоризирующей. Первая фаза, когда только становится понятно, что кризис вот-вот разразится и в самом его начале, требует предоставления инструктирующей информации с целью предотвращения возникновения паники среди людей, которые, не знают, как себя вести, чтобы сохранить жизнь и здоровье [Barton]. Однако одной инструктирующей информации недостаточно, поскольку в обществе в этот момент очень высок уровень эмоционального накала. Чтобы снизить его, необходимо в дальнейшем инструктирующую информацию сочетать с адаптирующей, которая, как правило, включает в себя компоненты сочувствия пострадавшим [Coombs, Holladay]. На заключительной фазе разрешения кризиса следует все внимание обратить на реконструкцию репутации, для чего сообщается интериоризирующая информация [Sturges: 300-305]. На этом этапе осуществляется внедрение реставрационных стратегий [Акимович].

Описанная модель акцентирует информационную составляющую государственной кризисной коммуникации. Однако, поскольку «объем полученной информации сегодня в меньшей мере зависит от созданного кем-либо сообщения, а все более – от коммуникационных ресурсов и интенсивности их применения» [Шарков: 114], то необходимо расширить представление о моделях государственной кризисной коммуникации, сосредоточившись на коммуникационной составляющей. С этой целью в настоящей работе будут рассмотрены способы и методы донесения информации до населения органами власти в самом начале ковидного кризиса, а также соотношение коммуникационных действий субъектов коммуникации.

В целом, для осуществления государственной коммуникации предлагается следующий инструментарий: связи с прессой, интернет-коммуникации, организация специальных событий [Чумиков, Бочаров]. А также три тактики инфор-

мирования населения: устная тактика – речи главы государства (монарха, президента, премьер-министра), пресс-конференции, интервью со СМИ; письменная тактика – реклама в традиционных средствах массовой информации, социальных сетях или брошюрах и, наконец, визуальная тактика, видеоролики в СМИ и социальных сетях [Castillo, Puentes].

Обратимся к опыту разных стран и определим, какие модели коммуникационного взаимодействия с населением использовались правительствами разных государств.

Модель «хор – унисон»

Модель «хор – унисон» отличают согласованные коммуникационные действия властных структур и единство ключевого сообщения. В качестве примера рассмотрим кризисную коммуникацию правительства Великобритании.

В начале марта 2019 года британское правительство развернуло масштабную информационную кампанию, в ходе которой людям рассказывали, как предотвратить распространение коронавируса нового типа, и регулярно сообщали о принятых правительством мерах. Использовались как традиционные СМИ, так и социальные сети. Следует подчеркнуть, что в отличие от российских политиков британские члены парламента весьма интенсивно работают с социальными сетями, особенно с Твиттером. В среднем каждый политик размещает 6-10 постов в день. Борис Джонсон как глава кабинета ежедневно размещает в своем аккаунте от 8 до 15 постов. 50% которых являются авторскими. Остальные – репосты официальной информации официальных аккаунтов партии консерваторов, кабинета и премьер-министра, а также аккаунтов других членов партии и сторонников проводимого курса [Minaeva]. Конечно же, в период пандемии Борис Джонсон максимально использовал свой Твиттер аккаунт для прямого информирования населения о действиях правительства. В этом его поддерживали все члены кабинета, что выражалось как в прямом цитировании лидера, так и в публикации его постов.

Таким образом, для правительства Великобритании кризис – это очень серьезная проблема, разрешение которой требующая коллективных усилий. Во время ежедневных брифингов в начале пандемии премьер зачитывал самую свежую статистику и приглашал других членов кабинета, чтобы они могли подробно описать технические аспекты кризиса и реакцию на него правительства.

Следует отметить, что реакция кабинета Джонсона на пандемию была отражена и визуально: если изначально для брифингов использовались трибуны, на которых был изображен герб, то вскоре на них появилось три лозунга: «Оставайся дома», «Спасите NHS» и «Спасите жизни». Ко времени госпитализации Джонсона эти лозунги имели ярко-желтый цвет и красные полосы в поперечнике, которые выглядели как защитная лента. Сам премьер-министр принял проактивную и прагматичную трактовку кризиса до своей собственной госпитализации. Он нашел время, чтобы объяснить важность мытья рук. и предложил дважды петь всем

известную песенку «Happy birthday to you», чего будет достаточно, чтобы добиться чистоты. Более того он посетил больницу и пожал всем руки, включая и ковидных больных, о чем немедленно сообщила BBC. Лейтмотивом кризисной коммуникации Бориса Джонсона был фрейм «преодоления страха» [Brandt, Worlein].

Однако болезнь не миновала и Бориса Джонсона. И этот факт был использован для демонстрации стойкости правительства и самого премьера, который продолжал руководить страной посредством использования видеоконференции из самоизоляции

Борис Джонсон неоднократно подчеркивал важность британской Национальной службы здравоохранения (NHS) как части правительственной программы по выходу из кризиса. После выздоровления и особенно в период вакцинации премьер постоянно обращает внимание населения на деятельность NHS. В соцсетях он размещает статистику по числу вакцинированных, сопровождая ее плакатом с призывом «Пожалуйста, вакцинируйтесь, если вы еще этого не сделали. Это наш лучший способ победить вирус и вернуться к тому, что мы любим» (Please get your jab if you haven't already. It is our best route to beating the virus and getting back to the things we love).

Таким образом, для правительства Великобритании пандемия это кризис, который можно преодолеть только коллективными усилиями. Правительство надеется на поддержку граждан и постоянно благодарит не только медиков, но и всех британцев за их поддержку предлагаемых мер борьбы с пандемией. Гармонизация сообщений в СМИ и социальных сетях членов правительства подчеркивает слаженную работу кабинета Бориса Джонсона и их персональную ответственность за предпринимаемые меры.

Важную роль в кризисной коммуникации сыграла королева Елизавета II, выступившая со специальным обращением к нации и странам Содружества 5 апреля 2020 года. Ее обращение транслировалось по телевидению, радио и соцсетям в 20.00 по британскому летнему времени. Оно было записано заранее. Это выступление привлекло всеобщее внимание хотя бы потому, что за исключением рождественских посланий, обращения британской королевы к нации очень редки. Выступление 5 апреля было лишь четвертым с момента восшествия Елизаветы II на престол в 1952 году. В 1991 году обращение было сделано в контексте войны в Персидском заливе, в 1997 году – по случаю гибели принцессы Дианы, а в 2002 году – в связи с кончиной королевы-матери.

Выступление королевы удачно дополняло инструктирующую информацию, содержащуюся в сообщениях правительства, адаптирующей информацией. Она говорила не о необходимости мытья рук и прочих защитных мерах, а о стойкости британцев и солидарности. Елизавета подчеркнула важность самодисциплины и решимости во время пандемии коронавируса и выразила признательность работникам Национальной службы здравоохранения и других ключевых отраслей, подчеркнув важную роль, которую играет каждый член общества. Несмотря на сдержанный тон выступления оно было весьма эмоциональным благодаря тому,

что Елизавета вспомнила о своем радиообращении (тогда в качестве принцессы) в 1940 году, в разгар нацистских бомбардировок Великобритании. Описание собственных ощущений сделало выступление более личностным и трогательным. Оптимистичный финал («Мы должны утешаться тем, что хотя нам еще предстоит выдержать немало трудностей, лучшие дни возвратятся. Мы снова будем с нашими друзьями, с нашими родственниками, мы снова встретимся») ставит эмоциональную точку.

Как отмечает корреспондент BBC Николас Уитчелл, решение записать подобное обращение с целью поддержать моральный дух нации было принято во время консультаций с канцелярией премьер-министра¹. Этот факт говорит о том, что все властные структуры Великобритании работали в едином ключе.

Такое поведение государственных структур Великобритании вполне соответствует всем требованиям теории кризисной коммуникации. Во-первых, госструктуры постоянно были на связи с населением и информировали их о динамике развития кризиса и мерах, которые ими предпринимаются для его преодоления. При этом инструктирующая информация органично сочеталась с адаптирующей. Во-вторых, госструктуры были открыты журналистам и были готовы работать не только с традиционными СМИ, но и в социальных сетях, то есть они не скрывали информацию от активных членов общества. В-третьих, и это чрезвычайно важно для эффективности кризисной коммуникации, единство коммуникационных действий членов кабинета обеспечивало реализацию требования нельзя иметь несколько источников информации, которые еще и могут противоречить друг другу. «Один голос» в компании – это ее генеральный директор, в случае правительства «один голос» – это уже не только премьер-министр или президент, а согласованные выступления представителей ВСЕХ властных структур. Поэтому в данном случае вполне возможно описать модель кризисной коммуникации британского правительства именно как «хор-унисон».

Эта же модель отражает характерные особенности кризисной коммуникации правительств Испании и Норвегии.

Что касается органов власти Испании, то они реализовывали стратегию открытого управления кризисной коммуникацией посредством пресс-конференций, канала WhatsApp (Hisrabot–Covid19), а также аккаунта Министерства здравоохранения в Telegram. Правительство отвечало за установление прямых каналов связи с гражданами.

Перечисленные коммуникативные действия служили для обмена и распространения конкретной информации, обнародования вопросов и ответов, касающихся принятых правительством мер по преодолению кризиса. Ежедневные пресс-конференции позволили смягчить негативное воздействие фейковых новостей и дезинформации, имевших место в первые дни кризиса, а также вызвать

¹ Коронавирус: королева Елизавета II призвала британцев к самодисциплине и решимости // BBC News, 5 апреля 2020 [эл. ресурс]: <https://www.bbc.com/russian/news-52172246> (дата обращения: 01.10.2021).

сочувствие к сотрудникам здравоохранения, безопасности, военного, транспортного и обслуживающего персонала.

Весьма эффективными оказались выступления специалистов, которые выступали в качестве экспертов при предоставлении правительству и гражданам необходимой информации, тем самым способствуя достижению ее большей достоверности и прозрачности [Castillo, Puentes].

В Норвегии вначале инструктирующую информацию в ходе пресс-конференций предоставляли эксперты в области здравоохранения, но очень быстро эту роль взяли на себя премьер-министр и все другие министры, которые взаимодействовали с населением через медиа, проводя ежедневные пресс-брифинги [Christensen, Laegreid].

Модель «хор с солистом»

Для данной модели характерно наличие сильного политического лидера, который является основным коммуникатором, в то время как остальные субъекты кризисной коммуникации всемерно его поддерживают, передавая то же ключевое сообщение. Такое коммуникационное поведение демонстрирует кризисная коммуникация правительства Германии.

Ковидный кризис был последним в серии мировых кризисов, с которым столкнулась Ангела Меркель на посту канцлера Германии. Ее действия в этот период доказали, что она, по мнению мирового сообщества, блестящий кризисный менеджер, у которого есть чему поучиться другим политическим лидерам¹. Германия сразу отреагировала на то, что происходило в Китае и начала разрабатывать тесты по выявлению коронавируса еще в январе 2020 года. Эта мера способствовала тому, что в Германии впоследствии стало проводится до 50 000 тестов в день – это самый большой показатель в Европе. А раннее выявление заражения объясняет низкий уровень смертности в стране.

Однако надо сказать, что на самом первом этапе Ангела Меркель не стала брать на себя ответственность за осуществление кризисной коммуникации, передоверив ее министру здравоохранения Йенсу Шпану. Но по мере того, как серьезность кризиса становилась все более очевидной, Меркель взяла на себя роль главного коммуникатора.

Впервые на пятнадцать лет своего пребывания в должности канцлера Ангела Меркель обратилась 18 марта к нации с экранов телевизоров с экстренным посланием. Обычно, как и во многих других странах, глава государства обращается к гражданам с ежегодным поздравлением в Новый год. Но на этот раз, как отметила в своем выступлении Меркель, угроза настолько серьезная, что требует нестандартных подходов. Особо она остановилась на проблеме сокращения

¹ Средство от пандемии: пойдет ли Ангела Меркель на пятый срок? // ИЗВЕСТИЯ, 10 мая 2020 [эл. ресурс]: <https://iz.ru/1009131/kseniia-loginova/sredstvo-otpandemii-poidet-li-angela-merkel-na-piatyi-srok> (дата обращения: 25.09.2021).

социальных контактов как на самой сложной задаче. Хотя она упомянула Вторую мировую войну, это была лишь краткая ссылка, акцентирующая серьезность текущей ситуации. Она больше настаивала на личном измерении, и, говоря о жертвах, апеллировала к конкретным изображениям «отца и деда, матери и бабушки».

Телевизионная аудитория Меркель увеличилась многократно благодаря интернету: 13-минутный ролик с ее выступлением в сети посмотрели миллионы человек. В дальнейшем Меркель использовала в своей кризисной коммуникации сочетание разных каналов. В ходе регулярных брифингов и пресс-конференций она информировала о принимаемых мерах традиционные СМИ. В выступлениях на брифингах Ангела Меркель обсуждала вопросы, связанные с правильным поведением в условиях отсутствия лечения и вакцин, введение краткосрочных пособий для пострадавших рабочих, впоследствии вопросы поставки средств защиты из Азии и нового производства в Германии. Кроме того, она регулярно общалась с общественностью в аудио- и видеоподкастах.

Таким образом, выполнялись два требования кризисной коммуникации: во-первых, быть открытым для медиа и граждан и, во-вторых, постоянно информировать как журналистов, так и страну в целом о деятельности правительства по преодолению кризиса.

Последнее требование важно всегда, но особенно в случае неопределенной ситуации с развитием кризиса, которая имела место, когда началась пандемия. Рост числа заболевших, отсутствие вакцины и медикаментов, предназначенных именно для лечения заболевших ковидом, наличие квалифицированного медицинского персонала и количество мест в больницах и т.д. требовали немедленных и решительных мер со стороны власти для борьбы с кризисом.

Правительство работало как отлаженный механизм и никаких разногласий среди министров и канцлером не было. Более того исполнительную власть активно поддерживали законодатели. Начиная с первого выступления министра здравоохранения Йенс Шпана на заседании бундестага, депутаты держали ситуацию на контроле. Изучение протоколов заседаний бундестага показало, что за период с начала пандемии до окончания последнего законодательного периода парламента в июне 2021 года немецкие депутаты затрагивали проблему коронавируса более 10 тыс. раз¹.

Отличительной особенностью кризисной коммуникации Германии было использование правительством экспертов в области здравоохранения, что позволило научно обосновать все решения по введению ограничений. Уже в своем телевизионном обращении Меркель подчеркнула: «Все, что я говорю вам об этом, исходит из продолжающихся консультаций федерального правительства с экспертами из Института Роберта Коха и другими учеными и вирусологами» и призывала немцев «действовать искренне и рационально».

¹ Самые масштабные кризисы эпохи Ангелы Меркель // DW 20 сентября 2021 [эл. ресурс]: <https://www.dw.com/ru/samye-masshtabnye-krizisy-jepohi-angely-merkel/a-59217574> (дата обращения: 16.11.2021).

Помимо официальных лиц с гражданами общался, профессор доктор Кристиан Дростен из Charité Berlin. «Считается, что именно доктор Дростен является национальным голосом пандемии, со своим подкастом на радиостанции NDR, в котором он предоставляет информацию о природе вируса, масках, вакцинах и других основных деталях, которые необходимо знать каждому. Его научный подкаст ежедневно слушают миллионы людей. Дростен также стал советником политиков, получив прозвище «главный объясняющий коронавирус» [Krylova].

Уместно в этой связи напомнить о том, что немцы относятся к низко-контекстуальному типу национальной культуры, для которого в ходе коммуникации характерна ориентация на факты, статистику, точные данные. Немцам свойственны рациональность, организованность, обязательность и последовательность. Порядок (*die Ordnung*) является основополагающим принципом жизни.

Естественно, что ссылка на экспертов, а также простой математический расчет, к которому прибегла канцлер, объясняя, что национальная система здравоохранения будет раздавлена к июлю, если число репродуктивных увеличится, моментально нашли отклик среди населения, и немцы поверили, что правительство делает все, чтобы обеспечить их безопасность, поэтому ограничения необходимы.

Следует также подчеркнуть, что на характере государственной кризисной коммуникации сказались личные качества политического лидера. Известно, что в мировом сообществе давно сформировался имидж Ангелы Меркель как опытного менеджера и отличного аналитика. Это не исключало эмоциональной ноты в ее поведении. Так, прозвище *Mutti* прижилось и в немецких СМИ, и за рубежом. Спокойный и заботливый тон ее речи в период пандемии сочетался с текстом ее выступлений, в которых она подчеркивала человеческий аспект кризиса. Канцлер не угрожала и не призывала, а только отмечала, что справиться с этой проблемой возможно, если «все граждане примут ее как свою». Она выражала понимание того, насколько болезненным будет социальное дистанцирование и изоляция, особенно для пожилых людей.

Поведение Ангелы Меркель как гражданки Германии не расходилось с ее словами как канцлера. Когда ей пришлось уйти на самоизоляцию, поскольку врач, делавший ей прививку, оказался зараженным ковидом, она вела себя спокойно и подчинилась всем требованиям карантина. В звуковом сообщении о самоизоляции она поприветствовала тех слушателей, которые, как и она, вынуждены совмещать жизнь и работу в домашнем офисе.

В начале пандемии многие граждане в разных странах испугались, что пропадут продукты и стали закупать их впрок. В Германии происходило то же самое. Хотя Ангела Меркель и говорила, что «пополнять запасы впрок бессмысленно, к тому же это проявление отсутствия солидарности», эффект возымели не ее слова, а фотография в сети, где она была запечатлена в продуктовом магазине рядом с ее домом, и на снимке в магазинной корзине канцлера отчетливо были видны четыре бутылки белого вина и упаковка туалетной бумаги. Немцы не могли этого не оценить.

Открытость канцлера, готовность признавать ошибки, которые из-за непредсказуемости ситуации вполне вероятны, что, например, произошло уже весной 2021 года с введением жесткого карантина на Пасху, очень важные качества лидера такого уровня. В тот момент Ангела Меркель заявила: «Эта ошибка, только моя ошибка, потому что в конце концов я несу полную ответственность за все. Ошибка должна быть названа ошибкой, и прежде всего она должна быть исправлена, и, если это возможно, это должно произойти вовремя». Канцлер выразила сожаление из-за случившегося и принесла извинения не только гражданам, но и членам парламента. Она также выразила уверенность в победе над коронавирусом¹.

Таким образом, стратегия государственной кризисной коммуникации в Германии основывалась на научном подходе к преодолению кризиса, привлечении экспертов, единстве всех членов правительства и законодателей, а также открытости СМИ и обществу главного коммуникатора – канцлера Ангелы Меркель, речь которой была проникнута вниманием к переживаниям граждан.

Модель «хор с солистом» была также основой государственной кризисной коммуникации в Италии.

В Италии существует несколько политических партий, но Председатель правительства Джузеппе Конте формально не принадлежит ни к одной из политических сил и выступает как защитник всех итальянцев. Сложность реагирования правительства на ковидный кризис в Италии осложнялось тем, что в этой стране возможности мобилизации сил, противодействующих пандемии, ограничиваются региональной автономией, позицией парламента и деятельностью политических партий, которые постоянно ведут борьбу за власть. В результате, правительство вынуждено было принять реактивный подход и не успевало за распространением коронавируса. Нейтральному беспартийному лидеру Конте, тем не менее, удалось завоевать доверие и уважение своих граждан, которые видели, что правительство действует в их интересах [Маслова, Савино].

Как глава исполнительной власти Италии Конте взял на себя ведущую роль с первых дней кризиса. В День национального единства (17 марта) председатель правительства обратился к нации: «Сейчас как никогда Италия нуждается в единстве. Мы гордо машем триколором. Мы с гордостью поём наш национальный гимн». Эти слова нашли отклик у эмоциональных итальянцев, которые в момент опасности мобилизовались и продемонстрировали чувство национального единства. Соблюдая режим самоизоляции, итальянцы устраивали различные гражданские флешмобы на своих балконах, вывешивая национальный флаг и распевая гимн.

¹ Меркель признала ошибочными и отменила жесткие ограничения по COVID-19 на Пасху // Ведомости, 24 марта 2021 [эл. ресурс]: <https://www.vedomosti.ru/society/news/2021/03/24/862993-merkel-priznala-oshibochnimi-i-otmenila-zhestkie-ogranicheniya-po-covid-19-na-pashu> (дата обращения: 10.10.2021).

Джузеппе Конте сконцентрировал все коммуникации и действия кабинета, участвуя в частых пресс-конференциях, интервью и выступлениях. Такое поведение премьер-министра подчеркивает особый аспект персонализации правительства и деятельности власти во время кризиса COVID-19.

Каждое антикризисное действие правительства сопровождалось пресс-конференцией, телеобращением к нации, а иногда и прямой трансляцией в Facebook*, в которой председатель правительства был главным действующим лицом. Пресс-конференции проводились совместно с другим министром, прежде всего с министром финансов, министром здравоохранения и министром образования. В то же время Департамент гражданской защиты проводил ежедневный брифинг для прессы, на котором были представлены официальные статистические данные о распространении случаев заболевания, госпитализации и смертях [De Blasio, Selva].

Модель «хор-полифония»

Для модели «хор-полифония» также характерно активное участие в коммуникации всех членов правительства, но полифонический эффект в данной модели достигается функциональным равноправием и относительной самостоятельностью участников кризисной коммуникации. В этом случае ключевое сообщение, сохраняя смысловое единство, освещается с разных сторон. Данную модель можно проиллюстрировать примером кризисной коммуникации правительства Швейцарии.

Сложность осуществления кризисной коммуникации в Швейцарии заключалась, во-первых, в том, что это федеральное государство, состоящее из 20 непохожих друг на друга кантонов и шести полукантонов. Каждый кантон имеет свою конституцию и законодательство, действие которых ограничено федеральной конституцией. Федеральные власти решают вопросы войны и мира, внешних отношений, армии, транспорта, связи, денежной эмиссии, федерального бюджета и так далее. На федеральном уровне Швейцария управляется семью министрами от четырех различных партий. В этой стране сосуществуют четыре основные языковые и культурные регионы: немецкий, французский, итальянский и романшский.

Такое этнокультурное и политическое разнообразие делает работу правительства в период кризиса довольно трудным делом, и его действия регулярно подвергаются критике. Швейцарцы допускают, что федеральный центр должен регулировать жизнь страны, но не ограничивая при этом решения кантонов: «Федеральный центр должен взять бразды правления в свои руки, но не заходя слишком далеко, то есть не объявляя снова режим исключительной ситуации. Например, он мог бы приглушить интенсивность транспортной мобильности граждан, из-за которой, мобильности, вирус, собственно, и перебрасывается из кантона в кан-

* Организация признана экстремистской и запрещена на территории Российской Федерации.

тон». Таково мнение Хасима Санкара, бернского кантонального парламентария от партии «Зелёных»¹.

Во-вторых, следует учитывать в целом скептическое отношение швейцарцев к государственной коммуникации, которую они называют пропагандой. Согласно конституции, радио- и телевизионные передачи должны «адекватно передавать всё имеющееся разнообразие (политических) взглядов» (*die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen*). Правительство может накануне важных голосований в лучшее время выступать в телевизионном эфире и в режиме монолога высказывать свои рекомендации электорату. Любые другие случаи правительственной коммуникации рассматриваются как посягательство на информационную независимость граждан, которые могут самостоятельно составить собственное мнение по тому или иному вопросу. Была даже организована отдельная законодательная инициатива под названием «инициатива о наморднике для правительства». Подразумевалось, что правительство должно управлять, а граждане сами получают информацию из любых источников².

Но кризис внес свои коррективы, и все-таки пришло понимание того, что правительство должно регулярно информировать население о своих текущих планах и действиях.

С этой целью правительство Швейцарии задействовало все каналы коммуникации и предоставляло информацию как в традиционных СМИ, например, в программах вечерних новостей на радио и телевидении, так и в сети Интернет, для чего был создан специальный веб-сайт и использовались аккаунты в социальных сетях. Была проведена весьма успешная информационная кампания солидарности *Wir / Nous / Noi / Nus* («мы» на четырех национальных языках Швейцарии). Как считает политолог из университета Фрибура Регула Хенгли Фриккер, власть удачно использовала политическую матрицу, лежащую в основе Швейцарии, сутью которой является тесная связь народа и власти, тем более что в этой стране, благодаря прямой демократии, народ и есть власть. Говоря: «Мы рассчитываем на вас», власть, по мнению политолога, сделала граждан частью решения проблемы³.

Начиная с 28 февраля по 20 мая Федеральная канцелярия (*Bundeskanzlei*, аппарат правительства и парламента) провела 46 пресс-конференций. Особенно сильно кризисной коммуникации в Швейцарии было активное участие в них всех министров, каждый из которых комментировал свою сферу ответственности: о финансах рассказывал министр финансов, об экономике — министр экономи-

¹ Насколько эффективна кризисная коммуникация правительства Швейцарии? // SWISSINFO 28 мая 2020 [эл. ресурс]: <https://www.swissinfo.ch/rus/> (дата обращения: 12.10.2021).

² Кто в Швейцарии может толковать политические события? // SWISSINFO 18 декабря 2017 [эл. ресурс]: <https://www.swissinfo.ch/rus/> (дата обращения: 12.10.2021)

³ Насколько эффективна кризисная коммуникация правительства Швейцарии? // SWISSINFO 28 мая 2020 [эл. ресурс]: <https://www.swissinfo.ch/rus/> (дата обращения: 12.10.2021).

ки. Помимо чиновников в пресс-конференциях участвовали эксперты из разных областей. В СМИ регулярно выступал Даниэль Кох, глава отдела инфекционных заболеваний в Федеральном ведомстве здравоохранения (BAG), медик и практик, который сообщал актуальную и правдивую информацию, тем самым способствуя разоблачению фейковых новостей и слухов.

Модель «хор – диссонанс»

Модель «хор – диссонанс», как явствует из ее названия, отражает негативный пример кризисной коммуникации органов государственного управления, когда имеются явные расхождения в коммуникационном поведении субъектов коммуникации. Такая ситуация сложилась во Франции.

Как и в некоторых других европейских странах, во Франции глава государства президент Эммануэль Макрон взял на себя роль главного коммуникатора. Он несколько раз выступал по телевидению со специальным обращением к французам по поводу эпидемии коронавируса. Так, 12 марта он объявил о закрытии школ по всей стране, 16 марта заявил о введении всеобщего строгого карантина, а 13 апреля сообщил о начале поэтапного снятия санитарных ограничений начиная с 11 мая. Выступление 14 июня стало четвертым по счету.

В своих первых выступлениях Эммануэль Макрон очень энергично развивает идею борьбы с вирусом, как с врагом. 12 марта президент объявил «всеобщую мобилизацию» и определил кризисное управление как военные действия. В обращении 16 марта¹ президент объявил о том, что проведение всех принимаемых правительством реформ приостанавливается, включая пенсионную реформу. Правительство отныне займется только кризисной ситуацией. В этой связи следует подчеркнуть, что Макрон пришел к власти именно благодаря своим предложениям, касающимся таких фундаментальных социальных трансформаций как, налоговая система, трудовой рынок и деятельность железнодорожных компаний, пенсионное обеспечение граждан. Отказ, хотя и временный, от всех реформ даже под предлогом того, что это вынужденная мера («беспрецедентные меры, <...> Но мы на войне, санитарной войне. Враг невидим <...> Но мы его победим»), поставил под сомнение способность президента и правительства успешно справиться с кризисом.

К тому же Макрон в этом выступлении упрекает граждан в «непослушании»: «В прошлый четверг я уже обращался к вам», – напоминает он свое ранее принятое решение закрыть школы и высшие учебные заведения. Но рекомендации медиков не были соблюдены. «Вы не только не бережете себя, вы не бережете ваших близких». Он напомнил о медиках, которые работают на пределе сил в переполненных больницах: «если вы хотите нам помочь, вам нужно оставаться дома и ограничить контакты» с другими людьми. А затем грозит им наказанием

¹ Adresse aux Français du Président de la République Emmanuel Macron // Elysee, 16 mars 2020 [el. source]: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/adresse-aux-francais-covid19> (дата обращения: 12.10.2021).

за нарушение запретов: «Любое нарушение будет караться». Президент одновременно «выражает благодарность народа своим героям в белых халатах», и ругает граждан за несоблюдение даже официальных рекомендаций хотя «министр здравоохранения и генеральный директор по санитарии и содействию объяснили это вам несколько раз».

Выступления Эммануэля Макрона не только были показаны по телевидению, но и частично были опубликованы в его аккаунтах в социальных сетях. Кроме того, начиная с марта 2020 года Макрон в своих аккаунтах стал размещать призывы без дополнительных комментариев, которые по стилю напоминают лозунги военного времени: «Sauvez des vies. Restez chez vous (Сохраните жизни. Оставайтесь дома)», «Soyez solidaires depuis chez vous» (Будьте с нами, но дома), «Sauvez des vies. Ne lâchez rien» (Спасайте жизни. Не сдавайтесь), «Franceunie» (Единая Франция).

Как вербально, что было отмечено выше, так и визуально имидж Макрона изменился с началом пандемии. Если до кризиса в прессе и в его аккаунтах размещались фотографии, изображавшие улыбающегося обаятельного человека, любящего рукопожатия и общие фотографии, то с началом кризиса Макрон фигурирует в постах часто в одиночку, на фоне французского триколора без прежней дружелюбной улыбки, демонстрируя строгую манеру поведения. Пресс-центры и правительственные СМИ, следуя выдвинутому антикризисному вектору, изображают президента как лидера нации, «военного командира» в борьбе с пандемией. Все чаще президент стал фигурировать в социальных сетях один, либо же окруженный врачами или военными. Ярким акцентом является и сопровождающая президента черная защитная маска.

Дискурс Макрона в этот период, по мнению Б. Курмона [Courmon], имеет определенное сходство с выступлениями Жоржа Клемансо в период Первой мировой войны и Джорджа Буша мл. после 11 сентября 2001 года, поскольку главной темой во всех этих случаях была тема национальной безопасности.

Защита граждан от разного рода угроз и, в первую очередь, от внезапных и болезненных потрясений в жизни общества, как, например, голода, последствий природных катастроф, террористических актов и т.п. является первейшей обязанностью государства. В течение семи десятилетий, прошедших после окончания Второй мировой войны, люди постепенно привыкли к тому, что государство обеспечивает их безопасность и стабильность существования. Резкие изменения, как, например, события 11 сентября 2001 года, интерпретировались как угрозы национальной безопасности.

Проводя параллель с теорией актов в языкознании, Оле Уейвер отмечает, что «безопасность можно рассматривать как то, что называется в теории языка «актом речи». Само произнесение слова является действием. Говоря «безопасность», государственный чиновник выделяет конкретный случай в определенное пространство и, следовательно, требует особого права на использование всех средств, необходимых для нейтрализации последствий» [Waever]. В этом случае имеет место крайняя форма «политизации» или конструирования собы-

тия как политической проблемы, которая оправдывает использование чрезвычайных средств с целью повышения безопасности. В частности, террористическая атака 11 сентября вызвала к жизни федеральный закон «Акт “О сплочении и укреплении Америки путём обеспечения надлежащими средствами, требуемыми для пресечения и воспрепятствования терроризму” (известный также как USA PATRIOT Act – Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act), принятый Конгрессом США. Закон значительно расширил права ФБР по подслушиванию и электронной слежке, что многими было расценено как нарушение демократических свобод.

Собственно, обещание Макрона использовать наказания в отношении тех граждан, которые нарушат ограничения, накладываемые правительством с целью борьбы с пандемией, укладывается в ту же схему: пандемия угрожает безопасности страны – правительство принимает жесткие меры по борьбе с пандемией – нарушители вольно или невольно способствуют распространению вируса – они должны быть наказаны в имя обеспечения национальной безопасности Франции.

Следует подчеркнуть, что другие члены правительства лишь частично¹ использовали риторику президента, а некоторые из их заявлений даже разнились по содержанию. Так, наблюдатели не раз обращали внимание на разногласия между Макроном и премьер-министром Эдуаром Филиппом по ряду вопросов, связанных с карантином. Филипп вообще был не техническим, а действенным премьером и часто по возникающим проблемам имел собственное мнение². Это отражается в речи обоих. Премьер-министр не поддержал агрессивный дискурс Макрона. Например, премьер-министр только трижды упоминает войну в семи выступлениях с начала кризиса. Эдуар Филипп, реализуя решения правительства по введению локдауна, тем не менее, выступает значительно мягче и не грозит, а призывает граждан вести себя разумно. Так, даже 28 апреля, когда частично ограничения были сняты, он обращается к гражданам со следующими словами: «Праздничные дни Вознесения Господня – это не повод выезжать за пределы вашего департамента. Я призываю помнить об опасности и с ответственностью относиться к ограничительным мерам»³.

Государственная кризисная коммуникация во Франции производит впечатление, что члены правительства не всегда заранее осведомлены о решениях пре-

¹ Французам вернули свободу. Насколько опасна отмена запретов // РИА Новости, 2 июня 2020 [эл. ресурс]: <https://ria.ru/20200602/1572284336.html> (дата обращения: 01.11.2021).

² Макрону было “некомфортно”? Почему экс-премьер Франции покинет Париж // Радио Sputnik, 3 июля 2020 [эл. ресурс]: <https://radiosputnik.ria.ru/20200703/1573866616.html> (дата обращения: 01.11.2021).

³ Выступление Эдуара Филиппа и его последствия для туризма.SION 29.04.2020: <https://slon.fr/vystuplenie-eduara-filippa-i-ego-posledstviya-dlya-turizma-vo-frantsii/> (дата обращения 02.11.2021).

зидента и испытывают трудности, пытаясь дать им разъяснения в ходе пресс-конференций. Такая разногласия в кризисной коммуникации органов власти Франции отрицательно сказалась на реакции населения. По данным социологов, премьер-министр в этот период оказался более популярным, чем президент. Опрос, проведенный в июне компанией Ifop, показал у Эдуара Филиппа рейтинг одобрения в 50%, а у Макрона всего 38%.

Выводы. Кризисная ситуация на национальном уровне выдвигает на первый план множество вызовов, негативно влияющих на экономическое развитие страны и сохранение стабильности в социальных отношениях. Именно поэтому государству при принятии политических решений необходима поддержка граждан. Отсюда вытекает значимость продуманной кризисной коммуникации в масштабах страны.

Государственная кризисная коммуникация, направленная на население в рассмотренных европейских странах на начальном этапе ковидного кризиса в Европе, демонстрирует, с одной стороны, несомненное сходство, которое проявляется в широком использовании всех доступных каналов коммуникации. Особое место в системе коммуникации занимают цифровые технологии, позволяющие оперативно распространять актуальную информацию, которая, нередко, вначале транслируется населению традиционными медиа и, прежде всего, телевидением. С другой стороны, коммуникационные действия правительств разных стран имеют и свои особенности, которые были обобщены в ряде моделей, отражающих характер взаимодействия коммуникаторов и производимый коммуникационный эффект.

Источники

Акимович Е.В. (2018). Обобщенная модель кризисных коммуникаций органов государственной власти в ситуациях социальной напряженности // Теории и проблемы политических исследований. Т. 7. № 5А. С. 128-136.

Маслова Е., Савино Д. (2020) Пандемия по-итальянски: стресс-тест для политической системы // Современная Европа. №4. С. 37-49.

Моисеев Н.Н. (1981). Математика в социальных науках // В сб.: Математические методы в социологическом исследовании. М.: Наука. С. 10-24.

Чумиков А.Н., Бочаров М.П. (2012). Государственный PR: связи с общественностью для государственной организаций и проектов. М.: Инфра-М.

Шарков Ф.И. (2014). Информационно-коммуникационная парадигма развития российской государственности // Коммуникология. Т. 3. № 1. С. 111-118.

Barton L. (2001) Crisis in organizations II: Managing and communicating in the heat of crisis. Cincinnati: College divisions South-Western.

Brandt P., Worlein Y. (2020). Government Crisis Communication during the Coronavirus Crisis: Comparing France, Germany, and the United Kingdom. SciencesPo. Centre de Sociologie des Organisations.

Castillo-Esparcia A., Fernández-Souto A.-B., Puentes-Rivera I. (2020). Comunicación política y Covid-19. Estrategias del Gobierno de España. *Profesional de la información*. Vol. 29. No. 4, e290419. DOI: 10.3145/epi.2020.jul.19.

Christensen T., Lægrend P. (2020). Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer. *Public Administration Review*. Vol. 80. P. 774-779.

Coombs T., Holladay S. (2012). The Handbook of crisis communication. Willey-Blackwell.

Courmont B. (2020). Nous sommes en guerre: Vulnérabilité et sécuritisation face au coronavirus. *Revue internationale et stratégique*. Vol. 2 No.118. P. 25-34.

De Blasio E., Selva D. (2021). COVID-19 in Italy: Performing Power and Emotions. *Frontiers in Political Science*. No. 3. DOI: 10.3389/fpos.2021.661378.

Fouks S. (2020). Pandémie médiatique. Com de crise/crise de com. Paris, Plon.

Krylova K. (2020). Crisis Communication Amid COVID-19: Germany's scientific approach. *Journal of Society and the State, School of Governance and Politics*. MGIMO University. №2 (7) [el. source]: <https://sgpjournal.mgimo.ru/upload/ckeditor/files/7-krylova.pdf>.

Lilleker D.G., Comman I., Milos G., Novelli S. (2021). Political Communication and COVID-19. Governance and Rhetoric in Times of Crisis. Routledge.

Minaeva L. (2020). The Use of Social Networking Platform Twitter by Russian and British Politicians: Comparative Analysis. In: Proceedings of the 2020 Communication Strategies in Digital Society Seminar (2020 Com SDS), St. Petersburg Electrotechnical University "LETI". Saint Petersburg. P. 137-140.

Sturges D.L. (1994). Communicating through crisis: A strategy for organizational survival. *Management Communication Quarterly*. Vol. 7. P. 297-316.

Van Aelst P., Blumler J., eds (2021). Political Communication in the Time of Coronavirus. NY: Routledge.

Waeber O. (1995). Securitization and Desecuritization. In: R. Lipschutz, ed. On Security. NY: Columbia Univ. Press. P. 40-58.

■ ■ ■ Government Communication Management During the Pandemic: foreign experience

Minaeva L.V.

Lomonosov Moscow State University (MSU), Moscow, Russia.

Abstract. The types of crises that the State witnesses are so complex and multidimensional that anyone who has tried to pigeonhole the functions and activities of crisis communication managers inevitably has noticed that this is no easy job. The Covid-19 pandemic is a very special crisis in the sense that it is a new mass phenomenon which, nevertheless, has specific national features. The article encompasses the various governments' communication with the general public in seven European countries during the initial stage of the pandemic and the communicative role played by political leaders and state structures within each nation. The paper considers the government crisis communication drawing on the principles of crisis communication theory and shows the extent to which government communication at this period followed the key indicators of effective communication. This study proposes a number of crisis communication models which contribute to the generalization of functions and characteristics of State communication affected by their specific political and cultural contexts.

Keywords: crisis, political communication, government crisis communication, the pandemic, public actors' communication

For citation: Minaeva L.V. (2022). Government communication management during the pandemic. Foreign experience. *Communicology (Russia)*. Vol. 10. No. 2. P. 23-40. DOI: 10.21453/2311-3065-2022-10-2-23-40.

Inf. about the author: Minaeva Liudmila Vladimirovna – DSc (Philol.), professor, head of the department of international communication, Faculty of World Politics, Lomonosov Moscow State University, vice-president of the Association of Public Relations Educators. *Address:* 119991, Russia, Moscow, Leninskiye Gory, 1/51. *E-mail:* liudmila.minaeva@gmail.com.

Received: 29.03.2022. *Accepted:* 18.04.2022.

References

- Akimovich E.V. (2018). A generalized model of crisis communications of public authorities in situations of social tension. *Theories and problems of political research*. Vol. 7. No. 5A. P. 128-136 (In Rus.).
- Barton L. (2001) Crisis in organizations II: Managing and communicating in the heat of crisis. Cincinnati: College divisions South-Western.
- Brandt P., Worlein Y. (2020). Government Crisis Communication during the Coronavirus Crisis: Comparing France, Germany, and the United Kingdom. SciencesPo. Centre de Sociologie des Organisations.
- Castillo-Esparcia A., Fernández-Souto A.-B., Puentes-Rivera I. (2020). Comunicación política y Covid-19. Estrategias del Gobierno de España. *Profesional de la información*. Vol. 29. No. 4, e290419. DOI: 10.3145/epi.2020.jul.19.
- Christensen T., Lægreid P. (2020). Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer. *Public Administration Review*. Vol. 80. P. 774-779.
- Chumikov A.N., Bocharov M.P. (2012). Government PR: public relations for government organizations and projects. Moscow: Infra-M (In Rus.).
- Coombs T., Holladay S. (2012). The Handbook of crisis communication. Willey-Blackwell.
- Courmont B. (2020). Nous sommes en guerre: Vulnérabilité et sécuritisation face au coronavirus. *Revue internationale et stratégique*. Vol. 2 No.118. P. 25-34.
- De Blasio E., Selva D. (2021). COVID-19 in Italy: Performing Power and Emotions. *Frontiers in Political Science*. No. 3. DOI: 10.3389/fpos.2021.661378.
- Fouks S. (2020). Pandémie médiatique. Com de crise/crise de com. Paris, Plon.
- Krylova K. (2020). Crisis Communication Amid COVID-19: Germany's scientific approach. *Journal of Society and the State, School of Governance and Politics*. MGIMO University. №2 (7) [el. source]: <https://sgpjournal.mgimo.ru/upload/ckeditor/files/7-krylova.pdf>.
- Lilleker D.G., Comman I., Milos G., Novelli S. (2021). Political Communication and COVID-19. Governance and Rhetoric in Times of Crisis. Routledge.
- Maslova E., Savino D. (2020) Italian Pandemic: A Stress Test for the Political System. *Contemporary Europe*. No. 4. P. 37-49 (In Rus.).
- Minaeva L. (2020). The Use of Social Networking Platform Twitter by Russian and British Politicians: Comparative Analysis. In: Proceedings of the 2020 Communication Strategies in Digital Society Seminar (2020 Com SDS), St. Petersburg Electrotechnical University "LETI". Saint Petersburg. P. 137-140.
- Moiseev N.N. (1981). Mathematics in social sciences. In: Mathematical methods in sociological research. M.: Science. P. 10-24 (In Rus.).
- Sharkov F.I. (2014). Information and communication paradigm of the development of Russian statehood. *Communicology*. Vol. 3. No 1. P. 111-118 (In Rus.).
- Sturges D.L. (1994). Communicating through crisis: A strategy for organizational survival. *Management Communication Quarterly*. Vol. 7. P. 297-316.
- Van Aelst P., Blumler J., eds (2021). Political Communication in the Time of Coronavirus. NY: Routledge.
- Waever O. (1995). Securitization and Desecuritization. In: R. Lipschutz, ed. On Security. NY: Columbia Univ. Press. P. 40-58.