

ПОЛІТИКА АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ

Державне керівництво під тиском

ДРУГЕ ВИДАННЯ



Ар'єн Боїн, Польт Харт,
Ерік Стерн і Бенгт Сунделіус

Політика антикризового управління

Антикризове управління стало визначальною рисою сучасного державного управління. Під час кризи громади та члени організацій очікують, що їхні лідери мінімізують наслідки, тоді як критики та конкуренти-бюрократи використовують соціальні медіа, щоб звинувачувати чинний державний уряд та його політику. У цьому екстремальному середовищі політики повинні якимось чином утвердити відчуття дотримання норм і сприяти колективному навчанню на досвіді кризи. У новому виданні цього унікального всебічного аналізу автори досліджують, як стратегічним лідерам вдається впоратися з викликами, з якими вони стикаються, політичними ризиками та можливостями, які їм трапляються, підводним камінням, якого вони повинні уникати, та шляхами реформ, якими вони можуть слідувати. Книга заснована на десятиліттях спільних, міжнаціональних та міждисциплінарних тематичних досліджень і була оновлена, щоб включити нові ідеї та приклади за останнє десятиліття. Це оригінальний і важливий внесок експертів у галузі державної політики та міжнародної безпеки.

Ар'єн Боїн – професор державних інститутів і управління Інституту політичних наук Лейденського університету.

Польт Харт – професор Державного управління Утрехтської школи управління, до якої він приєднався в 2001 році. З червня 2011 року він також є заступником декана нідерландської школи державного управління в Гаазі, посада, яку він також обіймав з 2002 по 2005 рік.

Ерік Стерн – професор політології коледжу готовності до надзвичайних ситуацій, національної безпеки та кібербезпеки університету в Олбані (SUNY) та старший науковий співробітник CRISMART, шведського університету оборони й Центру досліджень стихійних лих Університету штату Делавер.

Бенгт Сунделіус – професор Державного управління Уппсальського університету та Шведського університету оборони, а також стратегічний радник генерального директора Шведського агентства з надзвичайних ситуацій.

Політика антикризового управління

Державне керівництво під тиском

Ар'єн Боїн

Лейденський університет

Польт Харт

Утрехтський університет

Ерік Стерн

Університет в Олбані (SUNY)

Беніт Сунделіус

Шведський університет оборони



CAMBRIDGE
UNIVERSITY PRESS

Університетська друкарня, Кембридж CB2 8BS, Великобританія
Уан.Лубурту.Плаза, 20-й поверх, Нью-Йорк, NY 10006, США
477 Вільямстаун-роуд, Порт Мельбурн, Вікторія 3207, Австралія
4843/24, 2-й поверх, Ансарі-роуд, Дарьягандж, Делі – 110002, Індія
79 Енсон-роуд, # 06-04 / 06, Сінгапур 079906

Видавництво Кембриджського університету є частиною Кембриджського університету.

Він сприяє місії університету, поширюючи знання з метою забезпечення освіти, навченості та наукових досліджень на найвищому міжнародному рівні.

www.cambridge.org

Інформація про цю назву: www.cambridge.org/9781107118461

© Ар'єн Боїн, Польт Харт, Ерік Стерн та Бенгт Сунделіус, 2017

Ця публікація захищена авторським правом. З урахуванням встановлених законом винятків та положень відповідних колективних ліцензійних угод відтворення будь-якої частини заборонено без письмового дозволу видавництва Кембриджського університету «Cambridge University Press».

Вперше опубліковано в 2017 році

Надруковано у Великобританії видавництвом «Clays, St Ives plc»

*Запис у каталозі для цієї публікації доступний у Британській бібліотеці.
Бібліотека Конгресу каталогізує дані про публікації*

Імена: Боїн, Ар'єн, автор. / Харт, Польт, автор. / Стерн, Ерік, автор. / Сунделіус, Бенгт, автор.

Назва: Політика антикризового управління: громадське лідерство під тиском / Ар'єн Боїн, Лейденський університет, Польт Харт, Утрехтський університет, Ерік Стерн, Шведський коледж національної оборони, Бенгт Сунделіус, Шведський національний університет оборони.

Опис: друге видання. / Нью-Йорк: Cambridge University Press, 2016. / Перше видання опубліковано під заголовком.

Ідентифікатори: LCCN 2016023870 / ISBN 9781107118461 | (тверда обкладинка) / ISBN 9781107544253 (м'яка обкладинка)

Теми: LCSH: Антикризове управління в уряді.

Класифікація: LCC JF1525.C74 B65 2016 / DDC 352.3–DC23

запис LC доступний за електронною адресою:

<https://lcn.loc.gov/2016023870>

ISBN 978-1-107-11846-1 тверда обкладинка

ISBN 978-1-107-54425-3 м'яка обкладинка

Видавництво Кембриджського університету не несе відповідальності за збереження або точність URL-адрес зовнішніх або сторонніх інтернет-сайтів, згаданих у цій публікації, і не гарантує, що будь-який контент на таких веб-сайтах є або в подальшому буде точним чи відповідним.

Міжнародний стандартний номер книжки в Польщі:
ISBN: 978-83-968496-5-6

Робота над адаптацією українською мовою книги “Політика антикризового управління. Державне керівництво під тиском” (англ. “The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure”) проводилася Польською асоціацією безпеки (the Polish Association for Security) в кооперації з е-Академією імені Жана д’Андурана програми НАТО з удосконалення військової освіти (NATO DEEP eAcademy) за підтримки Університету оборони Королівства Швеція (Swedish Defence University).

Керівник проєкту

Пйотр Ґавлічек, габілітований доктор
директор е-Академії імені Жана д’Андурана програми НАТО з
удосконалення військової освіти / професор Вармінсько-
Мазурського університету в Ольштині

Зміст

<i>Список малюнків</i>	<i>ст. vii</i>
<i>Список таблиць</i>	<i>viii</i>
Передмова до другого видання	1
1 Управління кризами: П'ять завдань стратегічного лідерства	3
1.1 Антикризове управління та державне лідерство	3
1.2 Природа криз	5
1.3 Витоки криз	9
1.4 Проблеми стратегічного антикризового управління	12
1.5 П'ять найважливіших завдань стратегічного кризового лідерства	15
2 Смыслоутворення: Розуміння криз у міру їхнього розвитку	23
2.1 Що, заради всього святого, коїться?	23
2.2 Перешкоди на шляху виявлення кризових ситуацій	24
2.3 Перешкоди для розуміння кризи, що розгортається	32
2.4 Ефективне смыслоутворення	39
2.5 Повсюдність раптовості	43
3 Прийняття рішень та координація: Формування заходів реагування на кризу	49
3.1 Міф про командування та контроль «зверху вниз»	49
3.2 Кризові лідери як особи, які приймають рішення	51
3.3 Кризові команди та групова динаміка	54
3.4 Реагування на кризові ситуації на місцях	57
3.5 Координація в кризових ситуаціях: виклики, форми і лінії розлому	62
3.6 Зміщення координації в кризових ситуаціях	71
3.7 Прийняття рішень та координація: висновки	74
4 Смыслотворення: Побудова розповіді про кризу	78
4.1 Політика комунікації в кризових ситуаціях	78
4.2 Конкурси на створення фреймів	80
4.3 Створення виграшної ситуації	86
4.4 Ефективне смыслоутворення	97
5 Подолання кризи: Управління підзвітністю	102
5.1 Ще не кінець, поки все не закінчилось	102
5.2 Як закінчуються кризи: два сценарії	103

5.3	Вихід з кризи: яка роль керівництва?	107
5.4	Підзвітність у кризових ситуаціях: конкурс пояснень	110
5.5	Управління конкурсом підзвітності	115
5.6	Підзвітність, ігри звинувачень та демократія	120
6	Навчання та зміни: Від кризи до реформ	126
6.1	Ніколи знову!	126
6.2	Винесення уроків з кризи: уроки з літератури	128
6.3	Від кризи до реформ?	132
6.4	Напруженість між антикризовим управлінням і керівництвом реформою	139
6.5	Амбівалентні можливості: від реформ, спричинених кризою, до криз, спричинених реформами	141
7	Як впоратися з кризою: уроки розсудливого лідерства	145
7.1	Подолання криз	145
7.2	Розуміння природи криз	145
7.3	Поліпшення розуміння кризових ситуацій	148
7.4	Покращення процесу прийняття кризових рішень та координації	153
7.5	Поліпшення розуміння сенсу кризи	158
7.6	Удосконалення обліку в кризових ситуаціях	160
7.7	Удосконалення навичок навчання в кризових ситуаціях і проведення реформ	163
7.8	Підготовка	166
7.9	Розумне керівництво в кризових ситуаціях	168
	<i>Література</i>	172
	<i>Індекс</i>	198

Малюнки

5.1 Чотири ідеально-типові стани завершення кризи	<i>ст.</i> 108
5.2 Вибір дійових осіб в викликаних кризою іграх зі звинуваченнями	122
6.1 Альтернативні варіанти посткризового майбутнього	137

Таблиці

3.1 Типи організацій у процесах реагування на катастрофи	ст. 68
5.1 Гра звинувачення: тактика аргументації	119

Передмова до другого видання

Оригінальне видання цієї книги опубліковано наприкінці 2005 року. Через десять років значення цієї теми не зменшилося. За останнє десятиліття світ став свідком багатьох природних катастроф, промислових аварій, гучних терористичних актів, масових трагедій, кіберзагроз, збоїв в інфраструктурі, масових розстрілів, міграційних потоків і надзвичайних гуманітарних ситуацій. Зростає усвідомлення того, що у все більш взаємопов'язаному світі кризи не обмежуються кордонами й можуть охоплювати цілі регіони або навіть набувати глобального масштабу.

Очікування громадськості від урядів та їх лідерів під час кризи залишаються високими. Очікується, що державні лідери повинні бути готовими до широкого кола непередбачених ситуацій; вони повинні «нарошувати» свою ефективність в процесі виникнення кризи. У той же час стає все більш очевидним, що завдання кризового лідерства вимагають більшого, ніж організація ефективного реагування. Лідери повинні створювати та підтримувати транскордонне співробітництво та транснаціональні інститути, які можуть ефективно боротися з безмежним характером сучасних криз.

За останнє десятиліття багато що сталося у світі антикризового управління. Справедливо буде сказати, що антикризове управління стало професією, галуззю та зростаючою спільнотою практиків і дослідників. У багатьох урядах та корпораціях зараз існує більше спеціалізованих посад, органів високого рівня, навчальних програм і тренінгів, конференцій і високотехнологічних засобів командування та зв'язку, ніж це було десять років тому. Міждисциплінарний підбір дослідників, консультантів, розробників програмного забезпечення та виробників просуває тенденції до професіоналізації, що стимулюються постійно зростаючим попитом як з боку корпоративного, так і державного секторів. Можливо, саме цього можна очікувати в суспільствах ризику, якими стали розвинені країни. Громадяни, ринки, ЗМІ та політики очікують, що небезпеки зведено до мінімуму, загрози пом'якшені, а з кризами ефективно борються. Лідери, які не в змозі сприймати це серйозно, втратять довіру, підтримку або навіть свою роботу, коли криза впаде на них.

Реакція на перше видання книги чітко відображає цю тенденцію. Вона знайшла відгук як у теоретиків, так і у практиків. Як авторам книги, нам пощастило отримати запрошення виступити перед антикризовими менеджерами з різних країн і секторів, навчити їх і оцінити їхню кваліфікацію. Навіть сьогодні книга продовжує широко використовуватися на курсах по всьому світові та кількома мовами. Відгуки, які ми отримали під час численних зустрічей з практиками, студентами та колегами, були надихаючими. Це стало частиною індустрії. У зв'язку з попитом, що зберігається, ми зобов'язані перед нашими читачами випустити повністю оновлене видання, в якому враховано те, що сталося за останнє десятиліття, як на практиці (нові випадки, нові явища, нові виклики), так і в світі кризових досліджень (нові концепції, нові емпіричні дослідження, нові ідеї).

Текст, представлений тут, є результатом цієї роботи. Ми зберегли базову структуру попередньої версії з п'ятьма стратегічними завданнями кризового лідерства в якості основи й організуючого принципу. Але ми ретельно оновили та переглянули зміст наших аргументів в кожному з розділів, відображаючи те, що ми вважаємо поточним рівнем розвитку кризових досліджень. Ми також представили безліч нових практичних прикладів.

Над переписуванням цієї книги працювала команда. Ми глибоко вдячні за допомогу та підтримку багатьом чудовим студентам та колегам, яких занадто багато, щоб перелічити всіх. Ми виділяємо кількох людей, котрі відіграли важливу роль в роботі. Девід Шелфхаут з Утрехтського університету допоміг зібрати літературу про кризу після 2005 року. Лавінія Кадар з організації «Crisisplan» досить ефективно надала вкрай необхідну редакційну підтримку. Джон Хаслем з Видавництва Кембриджського університету позитивно відреагував на нашу пропозицію про оновлення і терпляче чекав, коли ми його представимо. Маргарет Пушкар-Пасевич забезпечила остаточне редагування нашого рукопису. Ми дякуємо нашим колегам з Утрехтської школи управління, Інституту політичних наук Лейденського університету, організації «Crisisplan», Центру досліджень стихійних лих при Університеті штату Делавер і команді CRISMART при шведському національному університеті оборони. Ми дякуємо шведському агенції з надзвичайних ситуацій (MSB) за фінансову підтримку.

Ці колеги були частиною нашого «кризового середовища» і це незаперечно доводить, що ми не є самотніми в цьому напрямку досліджень. Ми отримали величезну користь від прогресу, який вони досягли у власних дослідженнях з управління кризовими ситуаціями за останнє десятиліття, і ми сподіваємось, що це нове видання віддаватиме належне їхнім зусиллям.

Ар'єн Боїн, Польт Харт, Ерік Стерн, Бенгт Сунделіус

Грудень 2015

1 Управління кризами

П'ять завдань стратегічного лідерства

1.1 Антикризове управління та державне лідерство

Державне управління все частіше стає питанням антикризового управління. Кризи регулярно порушують мир і порядок у суспільствах. Вони виникають у вигляді «неприємних сюрпризів» і «незручної правди», що сіють хаос та руйнують легітимність державних інститутів. Стихійні лиха, крах фінансових систем, катастрофи у сфері високих технологій, терористи-одинаки, масові повстання, нові пандемії, геополітичні «порохові бочки» та кібератаки – список потенційних криз довгий і постійно зростає.

Порушення панівного порядку застаріли, як і саме життя. Біблію можна читати як каталог страшних криз, які переслідують людство з незапам'ятних давен. Більша частина світу все ще стикається з цими «старими» кризами на регулярній основі. Але ми також бачимо нові кризи – і нові повороти в більш звичних, – які визначають часи, в які ми живемо: Брати Леман і криза євро, Арабська весна і держави, що не відбулися, Фукусіма і «Глибоководний горизонт», Мумбаї і Париж, Ебола й ІДІЛ.¹

У такі кризові часи громадяни звертаються до своїх лідерів. Система вийшла з ладу, і очікується, що лідери окреслять шляхи виходу із кризи. Громадськість очікує, що вони запобігатимуть загрози або, принаймні, мінімізують збитки від поточної кризи. Вони повинні пояснити, що пішло не так. Вони повинні адаптувати, змінювати або відмовлятися від рутинних методів роботи там, де це необхідно, і створювати довіру громадськості до нового статус-кво. Вони повинні працювати над підвищенням стійкості громади, готуючи суспільство до майбутніх потрясінь.²

Кризи являють собою реальні «стрес-тести» на стійкість політичних систем і здатність лідерів управляти кризовими ситуаціями. Вони розігруються на тлі суспільних очікувань (частково під впливом самих лідерів), відповідати яким може бути дуже складно. У деяких випадках якість антикризового управління визначає різницю між життям і смертю, хаосом і порядком, руйнуванням і стійкістю. Коли уряди та їхні лідери добре реагують на кризу, шкода обмежена. Коли вразливості та загрози, що виникають, належним чином оцінюються та в ході усунення деяких потенційно руйнівних непередбачених обставин просто не відбувається. Коли антикризове управління зазнає невдачі, наслідки посилюються.

Антикризове управління безпосередньо впливає на життя громадян і благополуччя суспільства. Поняття «антикризове управління», що використовується в цій книзі, є скороченням для набору взаємопов'язаних і екстраординарних завдань управління. Антикризове управління може бути ефективним, коли виконується сукупність завдань: швидко виявляється криза, що виникає, співробітники служб реагування розуміють, що відбувається, важливі рішення приймаються потрібними людьми, зусилля служб реагування скоординовані, уряд спілкується зі своїми громадянами, а наслідки кризи характеризуються належною підзвітністю процедури й готовністю колективно винести уроки з кризи, що виникає.

Жодне з цих завдань не є легким для виконання. Інформація може не надходити, а спілкування часто утруднене. У реагуванні на кризу зазвичай беруть участь багато організацій, державні та приватні, що раніше існували, а також ті, що час від часу виникають, все частіше також за межами національних кордонів. Засоби масової інформації та соціальні медіа ретельно вивчають і оцінюють діяльність кризових лідерів та вплив стратегій реагування на кризи, надаючи критикам безліч форумів, щоб висловити свої скарги. Саме в такій атмосфері уряди та їхні лідери повинні формувати операції з реагування та відновлення, спілкуватися із зацікавленими сторонами, з'ясовувати, що пішло не так, звітувати за свої дії, ініціювати кроки щодо поліпшення і, в кінцевому рахунку, прагнути до (відновлення) відчуття нормальності. Кризи створюють надзвичайні обставини для управління.

У той же час кризи надають лідерам виняткові можливості продемонструвати свою здатність керувати та досягати цілей, яких було б неможливо досягти за звичайних обставин. Коли почуття шоку, вразливості, втрати та обурення охоплює громаду, криза може викликати різку критику існуючого інституційного порядку та політичних процесів, які його підтримують. Багато криз підживлюють апетит до радикальних змін. Проникливі лідери без вагань скористаються цим «вікном можливостей».³ Як сказав Рам Емануель, керівник апарату президента Обама під час фінансової кризи: «ніхто не хоче, щоб серйозна криза пройшла даремно».⁴

Ця книга розповідає про державне лідерство в часи кризи. У ній обговорюється, як президенти та мери, місцеві політики та виборні адміністратори, державні менеджери та вищі державні службовці відповідають суспільним очікуванням або не спроможні впоратися з ними, коли лідерство необхідно найбільше. Він розглядає, як політичні, організаційні та громадські лідери розв'язують це важливе і все більш актуальне завдання сучасного управління. У ньому представлені різноманітні виклики, з якими стикаються лідери в умовах кризи, і визначені підводні камені, з якими вони стикаються в своїх зусиллях з управління кризами.

У цьому вступному розділі викладено наш погляд на антикризове управління. Ми обговорюємо природу й динаміку кризових явищ, а також досліджуємо їх витoki, окреслюючи стратегічні завдання антикризового управління, навколо яких обертається зміст цієї книги.

1.2 Природа криз

Термін «криза» часто зустрічається в назвах книг, газетних заголовках, політичному дискурсі та невеликих розмовах. Зазвичай це стосується небажаної і несподіваної ситуації: коли ми говоримо про кризу, ми маємо на увазі, що щось погане загрожує людині, групі, організації, культурі, суспільству або, якщо мислити по-справжньому масштабно, світу в цілому. Необхідно терміново щось зробити, щоб переконатися, що ця загроза не матеріалізується.

В академічному дискурсі криза позначає фазу безладу в розвитку особистості, організації, спільноти, екосистеми, бізнес-сектора або державного устрою.⁵ Особиста криза означає період емоційного потрясіння або хвороби, якому передують психічна стабільність або фізичне відновлення, а за нею слідує економічна криза, що відноситься до періоду серйозного зниження ділової активності та прибутковості, довіри споживачів і загальної економічної могутності. Екологічна криза пов'язана зі зміною навколишнього середовища, що загрожує виживанню виду або популяції. Під кризою політичного режиму розуміємо ситуацію, коли політичні еліти та інститути ризикують бути замінені альтернативним підбором виконавців та механізмів.

Іншими словами, кризи є критичними моментами в житті систем – часами, коли їх здатність функціонувати більше не може сприйматися як належне. Ми говоримо про кризу, коли люди переживають (або, як ми побачимо пізніше в цій книзі, навмисно «формулюють») такі критичні моменти як невідкладні загрози, які повинні бути усунені в першочерговому порядку. У нашому визначенні кризи соціальна система-спільнота, організація, політичний сектор, країна чи цілий регіон – стикається з нагальною загрозою для своїх базових структур чи фундаментальних цінностей, які містять багато «невідомих» і, здається, вимагають далекосяжних заходів у відповідь.⁶ У цьому визначенні є три ключові компоненти: загроза, терміновість та невизначеність. Давайте детальніше розглянемо ці компоненти кризи.

Кризи виникають, коли члени соціальної системи відчувають, що основні цінності або функції життєзабезпечення системи опинилися під загрозою.⁷ Подумайте про широко розповсюджені спільні цінності, такі як охорона, справедливість і верховенство права, добробут і здоров'я, непідкупність і громадянські свободи, які перебувають під загрозою або втратили пріоритетність внаслідок збільшення насильств, громадських заворушень, руйнувань, ерозії чи інших форм негараздів. Подумайте про каскадні наслідки, коли критичні інфраструктури, які підтримують наш спосіб життя, такі як електроенергія, газ, водопостачання або комунікаційні системи, виходять з ладу та порушують життєвий шлях і розпорядок дня протягом тривалого періоду часу.

Чим важливіше цінність (цінності) або структури, що знаходяться під загрозою, тим глибше відчуття кризи.

У багатьох випадках очевидно, що поставлено на карту. Наприклад, коли лісова пожежа загрожує життю та існуванню людей, багато хто відчуває таке ж глибоке почуття кризи. Але це не завжди так однозначно. Загрозу не завжди можна виміряти з точки зору масштабного фізичного або матеріального збитку. Наприклад, терористичні акти зазвичай вражають порівняно невелике число людей, але вселяють страх і обурення у багатьох. Кількість загиблих може бути незначною порівняно з підступними загрозами повсякденному життю (наприклад, смертельні випадки в дорожньо-транспортних пригодах, забруднення повітря, смертельні хвороби), але саме терористичний акт, його час, місце розташування та мета створюють широке відчуття загрози. Багато терористичних атак спеціально сплановані для того, щоб змусити людей турбуватися не тільки про те, що сталося з іншими (десь в іншому місці), але і про те, що може трапитися з ними самими.⁸

Ми говоримо про кризу лише тоді, коли явна загроза породжує відчуття терміновості. Важливо розуміти, що терміновість, як і загроза, часто є соціально сконструйованою, а не невід'ємною властивістю ситуації. Деякі серйозні загрози не створюють миттєвих проблем: подумайте про зміну клімату або майбутні пенсійні дефіцити. Криза позначає ситуацію, коли люди сприймають загрози як «явні і справжні небезпеки», з якими необхідно боротися зараз, а не пізніше. Таким чином, сприйняття того, що час закінчується, є визначальним елементом кризи: загроза тут, вона реальна, і з нею потрібно боротися якомога швидше.

Терміновість може відчуватися зовсім по-різному в залежності від близькості людини до кризи. Люди, яким особисто загрожує небезпека, відчуватимуть більш гостре почуття терміновості, ніж віддалені спостерігачі. Подібні відмінності можна виявити всередині мережі реагування. Терміновість є більш очевидною і не підлягає обговоренню, наприклад, на тактичному та оперативному рівнях боротьби зі стихійними лихами, охорони громадського порядку або боротьби з тероризмом: командирам підрозділів з надзвичайних ситуацій іноді доводиться приймати рішення про життя або смерть протягом декількох хвилин або секунд.⁹ Керівники на стратегічному рівні реагування на стихійні лиха рідко стикаються з необхідністю такого ж почуття крайньої терміновості. Їм рідко доводиться приймати рішення за лічені секунди. Їх увага в основному зосереджена на проблемах, вирішення яких займає години, дні або тижні. Однак на обох рівнях терміновість відчувається як стиснення часу. Те, що зазвичай можна зробити за місяці або тижні, тепер має бути зроблено за дні, години або хвилини.¹⁰

Влада може віддати перевагу підвищенню або применшенню необхідності швидкого прийняття рішення. Наприклад, на переговорах у кризових ситуаціях противники використовують терміновість як стратегію: вони висують ультиматуми або заперечують терміновість проблеми. Влада може розглядати і використовувати терміновість як важіль для посилення або послаблення тиску на своїх колег і супротивників.

Але противники роблять те ж саме, коли намагаються схилити уряд до дії або прагнуть делегітимізувати наміри уряду.

Ми говоримо про кризу лише тоді, коли крім сприйняття загрози та терміновості існує також високий ступінь невизначеності. Ця невизначеність відноситься як до природи, так і до потенційних наслідків загрози: що відбувається, як це сталося, що буде далі, наскільки все буде погано? Невизначеність впливає на пошук рішень: що ми можемо зробити, що станеться, якщо ми виберемо цей варіант? Невизначеність зазвичай відноситься і до інших факторів кризового процесу, таких як початкова та подальша реакція людей на кризу.

Загроза, терміновість та невизначеність не обов'язково є об'єктивними ситуаційними параметрами тривожних подій; вони також є семантичними та стратегічними важелями, які можуть використовуватися, щоб вплинути на те, як ми думаємо про такі події. Сприйняття одних і тих же кризових подій буде відрізнятися у різних учасників системи, іноді навіть у членів однієї і тієї ж самої групи реагування на кризові ситуації. Їх конкретні ролі, обов'язки, цінності, інтереси, експертні знання та досвід призведуть до того, що різні учасники формулюватимуть та передаватимуть свої різні погляди. Це породжує «політику антикризового управління», яка складає основу цієї книги: в умовах кризи лідери та інші зацікавлені сторони будуть прагнути нав'язати своїй ключовій аудиторії конкуруючі погляди на природу та глибину проблем, що стоять перед системою.

Типології криз

Кризи бувають різних форм і розмірів: рукотворні та природні, місцеві та міжнародні, економічні та культурні. Отже, вчені доклали значних зусиль для розробки типологій та використання їх для визначення підходів до управління різними типами криз.¹¹ Жоден з підходів не став домінуючим; всі вони служать різним цілям. Три ключові елементи кризи, зазначені вище – загроза, терміновість, невизначеність – допомагають нам зрозуміти, чим можуть відрізнятися кризи і як ці відмінності формують різні завдання для керівників кризових служб.

Коли ми зосереджуємось на загрозі, ми можемо розрізнити локус кризи, іншими словами, на що вона впливає. Деякі кризи загрожують здоров'ю та безпеці людей і їх майна, а також критичній інфраструктурі громади, її економічній життєздатності, нормам та цінностям, на яких вона тримається. Ці ситуації зазвичай позначаються в термінах «надзвичайні ситуації» або «стихійні лиха» (залежно від результату).¹² Але іноді кризи пов'язані з тим, як управляється громада чи організація. Ефективність організацій або компетентність і невідчужуваність ключових посадових осіб ставлять під загрозу легітимність організації або державної установи. Тоді ми говоримо про інституційну кризу.¹³

Як ми бачимо, проблеми, з якими стикаються лідери, визначаються характером поточної кризи.

Ми також можемо розрізнити, де відбувається криза. Кризами, які загрожують кільком географічним або політичним областям – ми називаємо їх транскордонними кризами – управляти набагато складніше, ніж кризами, в яких дотримуються штучні кордони, що використовуються для організації адміністративних і політичних можливостей реагування. Зазвичай це «каскадні» кризи: криза в одній соціальній підсистемі (наприклад, геофізичній, соціально-технічній, політичній, економічній, інформаційній або в сфері надання послуг) викликає розлади в інших.¹⁴

По-друге, ми можемо розрізняти кризи на основі сприйняття нагальності загрози. Чим більше людей згодні з тим, що проблему необхідно вирішити швидко, тим вище рівень кризи. Так звані повзучі кризи дають лідерам достатньо часу для розробки рішень, але відсутність терміновості, як правило, ускладнює створення переможних коаліцій, потрібних для здійснення необхідних змін у політиці. З іншого боку, коли часу для дій мало, лідери можуть мати великі повноваження для одностороннього нав'язування змін.

По-третє, ми можемо розрізняти кризи залежно від рівня невизначеності. Міністр оборони США Дональд Рамсфельд, як відомо, припустив, що існують «відомі невідомі» і «непізнані невідомі».¹⁵ Коли стає зрозуміло, що можна та потрібно зробити для протидії невідкладній загрозі, криза потрапляє в категорію відомих невідомих. Наприклад, багато місцевих органів влади добре підготовлені до боротьби з загрозами, які періодично повторюються і відносно добре вивчені, такими як помірні урагани, повені або демонстрації. Плани на випадок надзвичайних ситуацій та добре відрепетирувані сценарії ескалації забезпечують їх стандартними операційними процедурами, які добре підходять для ситуацій, що виникають з певною регулярністю. З цими небезпечними подіями зазвичай можна впоратися шляхом планування, навчання, тренувань та виділення достатніх ресурсів.

Найважчі кризи відзначені непізнаними невідомими. Вони дивують по-різному; вони принципово неоднозначні, навіть безладні. Так багато відбувається за такий короткий час, так багато проблем виникає одночасно або швидко, так багато людей не знають, що думати і кому чи чому довіряти, що виникає загальне відчуття невизначеності. Це унікальні події, які кидають виклик традиційним підходам до планування.¹⁶ Дуже важко детально спланувати несподівані та невідомі події.

Ці виміри свідчать про те, що кризи можуть спричиняти різні виклики для лідерства на різних фазах кризових траєкторій. У деяких випадках може знадобитися швидке застосування планів і професійних навичок; завдання керівництва полягає в забезпеченні якісних планів і професійних співробітників на місцях.

У цій книзі ми називаємо такі події надзвичайними ситуаціями. Завдання керівництва, що стоїть перед повзучими кризами, що настають повільно, зовсім інша: на ранній стадії виявити те, що часто важко виявити, усвідомити його довгострокові наслідки і мобілізувати імпульс для боротьби з виникаючою загрозою до того, як вона подолає деякий критичний поріг і переросте в кризу. Інституційна криза породжує ще інші проблеми: лідерам доведеться формувати уявлення зацікавлених сторін, які лежать в основі легітимності (і, отже, функціонування) громадських організацій. Невідома досі транскордонна загроза, яка розгортається в режимі реального часу – абсолютний «чорний лебідь» – цілком може поставити перед кризовими лідерами, здавалося б, нездійсненні завдання. У цій книзі ми прагнемо розповісти про те, як ці відмінності впливають на виклики, з якими стикаються кризові лідери.

1.3 Витоки криз

Якщо криза певного типу повторюватиметься неодноразово, уряди могли б розробляти стратегії подолання, складати плани та навчати співробітників з реагування. Якби уряди могли зрозуміти причинно-наслідкові зв'язки цих подій, вони могли б навіть працювати над їх повним запобіганням. Насправді уряди з часом запобігли багатьом кризам і готові боротися з кризами, які регулярно виникають. Однак нові типи криз продовжують виникати знову і знову. Чому це?

Теорія та дослідження причин криз розвивалися протягом багатьох років. Лінійне мислення («великі події повинні мати серйозні причини») поступилося місцем більш тонкій перспективі, яка підкреслює ненавмисні наслідки збільшення складності.¹⁷ Кризи в даний час розуміються як результат дії безлічі факторів, які з часом взаємодіють, створюючи загрози з руйнівним потенціалом. У процесі, що веде до кризи, здаються нешкідливими фактори, які можуть об'єднуватися і трансформуватися в руйнівні сили, котрі загрожують системі. Ці фактори іноді називають патогенами, оскільки вони зазвичай присутні задовго до того, як криза стане очевидною.¹⁸ Дослідники стихійних лих відзначили, наприклад, що сучасне суспільство підвищує свою вразливість до стихійних лих, будуючи в місцях, де історія і технічний досвід попереджають, що там не слід будувати.¹⁹ Це «катастрофи, які чекають свого часу».

Часто обговорюване питання полягає в тому, чи сучасні системи стали менш або більш вразливими до кризових ситуацій. Можна стверджувати, що сучасні системи, як правило, відчувають менше збоїв, оскільки вони стали набагато краще пристосовані для боротьби з рутинними розладами. Кілька «сучасних» особливостей суспільства – лікарні, комп'ютери та телефони, пожежні машини та університети, регулювання техніки безпеки та навчання зробили деякі види криз, які колись були досить поширеними, відносно рідкісними (ці кризи відсуються на другий план).

Інші стверджують, що сучасне суспільство стає все більш вразливим до збоїв: коли загроза дійсно матеріалізується (скажімо, відключення електроенергії або аварія поїзда), наслідки в сучасних масових суспільствах, що залежать від технологій, можуть бути набагато серйознішими, ніж раніше (більш низька частота, але сильніший вплив).

Уявлення про те, що кризи є небажаним побічним продуктом сучасності, було популяризовано теорією катастроф у технологічних системах Чарльза Перроу.²⁰ Ця теорія визнає два фактори, що лежать в основі як модернізації, так і вразливості системи: складність та взаємозв'язок. У міру того, як соціально-технічні системи стають більш складними і все більш взаємопов'язаними (тісно пов'язаними) з іншими (підсистемами), їх вразливість до порушень зростає експоненціально.²¹ Чим складніше стає система, тим важче будь-якій людині зрозуміти її у всій повноті. Тісний зв'язок між складовими частинами системи та іншими системами забезпечує швидке поширення взаємодій (і помилок) по всій системі. Таким чином, у цих складних, тісно пов'язаних системах ми повинні очікувати періодичних збоїв, які потенційно можуть вийти з-під контролю. Перроу стверджував, що кризи та катастрофи слід розглядати як «нормальні» результати наших постійних зусиль, спрямованих на ускладнення систем та їх тісний зв'язок.²² З цієї точки зору, ті самі якості складних систем, які керують сучасністю, також прискорюють або посилюють більшість, якщо не всі, технологічних криз.

Теорія Перроу знаходить підтвердження в багатьох емпіричних аналізах фінансових криз, що почалися в 2007 році. У роки, що передували кризі, у світі глобальних фінансів відбулися помітні зміни, які посилили його системну складність і створили довгі ланцюжки факторів, що призвели в кінцевому підсумку до майже повного краху.²³ Фінансові інститути створили безліч інструментів, які навіть експерти не до кінця розуміли. Ці інститути перетворилися на глобальних гігантів, що мають зв'язки з багатьма промисловими, державними та громадськими секторами. Потoki капіталу відбувалися в дуже складних і тісно взаємопов'язаних системах: мільярди могли бути переміщені за лічені секунди в місця, які мало хто повністю розумів, і назад. Коли складні фінансові інструменти почали давати збої, глобальна система швидко вийшла з ладу. Несподівані і нестримні інфекції сіяли хаос всюди.²⁴

Подальша криза євро показала, як домовленості про співпрацю, покидані у сторону збої в таких системах, насправді можуть ще більше ускладнити їх і посилити взаємозалежність. Як результат, структурна вразливість у відносно слабких економіках може раптово «вибухнути» і зруйнувати всю систему. Це створює величезний набір проблем для антикризових менеджерів таких систем. Криза Єврозони показала, наскільки складними можуть бути ці проблеми.

Нелінійна динаміка та складність утруднюють виявлення кризи, що виникає. Перроу описує, як відносно незначну несправність ядерного реактора (Острів Три Милі) неправильно зрозуміли в диспетчерській. Оператори станції спочатку думали, що вони зрозуміли проблему та застосували необхідні технічні відповіді. Підвищена загроза поставила операторів у глухий кут (вони не могли досягнути, чому проблема зберігається). Оскільки вони неправильно витлумачили попереджувальний сигнал, реакція посилювала проблему. Знову, застосувавши «правильну» відповідь на неправильну проблему, оператори продовжували посилювати проблему. Тільки після того, як прибув оператор та вказав правильне джерело проблеми, кризовій групі вдалося – насилу – запобігти катастрофі.²⁵

Складні системи, включаючи соціальні системи, такі як натовпи та інтернет-спільноти, уникають прямого розуміння політиків, які можуть формально відповідати за них. Це створює ситуацію, коли зростаюча вразливість залишається непоміченою, а неефективні спроби впоратися зі, здавалося б, незначними порушеннями тривають. Таким чином, система підживлює приховану кризу.²⁶ В цьому випадку для запуску руйнівного циклу ескалації потрібен лише незначний тригер, який потім може швидко поширитися по всій системі.

Кризи можуть мати своє коріння далеко (в географічному сенсі), але в глобалізованому і тісно взаємопов'язаному світі вони можуть швидко наростати як сніжний ком, перескакуючи з однієї системи на іншу, накопичуючи по шляху руйнівний потенціал. Події з хмарами вулканічного попелу в 2010 і 2011 роках є прекрасним прикладом таких каскадних криз: виверження вулкана над Ісландією завдає невеликої шкоди на місцевому рівні, але протягом декількох днів створює хаос в повітряному сполученні по всьому світу, завдаючи величезної економічної шкоди і оголоючи межі існуючих інституційних механізмів в глобальній системі безпеки повітряного руху для боротьби з такими транскордонними викликами.²⁷

Все це пояснює, чому настання деяких найвідоміших криз нашого часу повністю пропустили відповідальні особи. У міру того, як кризовий процес починає розгортатися, політики не обов'язково бачать щось надзвичайне. Все, як і раніше, на своїх місцях, навіть незважаючи на те, що приховані взаємодії розідають основи системи. Тільки коли криза стає очевидною, політики можуть розпізнати її такою, якою вона є, і навіть це є складним завданням (див. далі Розділ 2).

Чи справді неможливо передбачити кризи? Взагалі кажучи, так. Рідко існує чіткий і вирішальний «момент Х» і «фактор Y», які можна точно визначити як корінь проблеми. У певних областях існують досить складні системи раннього попередження, такі як метеорологічне та сейсмічне моделювання й прогнозування повеней, і докладаються деякі новаторські зусилля для розробки моделей раннього попередження про етнічні та міжнародні конфлікти.²⁸

Ці системи можуть являти собою найкращий доступний спосіб прогнозування кризових ситуацій, але вони далекі від бездоганності. Вони не можуть точно передбачити, коли і де виникне ураган або раптова повінь. Важливо зазначити, що вони працюють лише у випадку того, що ми називаємо надзвичайними ситуаціями чи інцидентами (відомі невідомі); вони не можуть передбачити так званих «чорних лебедів» (непізнані невідомі, які продовжують дивувати сучасні суспільства скрізь). Ось чому наша книга не стосується профілактики та управління ризиками.

1.4 Проблеми стратегічного антикризового управління

Наше визначення кризи охоплює широкий спектр критичних епізодів та перехідних моментів. Вони можуть бути результатом ураганів і повеней, землетрусів і цунамі, фінансових криз і раптових нападів, терористичних атак і захоплень заручників, екологічних загроз і заводів, що вибухають, інфраструктурних драм і організаційного занепаду – неймовірних небезпек, що стають реальними. Спільним для цих заходів є те, що вони створюють особливе, а іноді і неможливе завдання для лідерів: вони вимагають термінових рішень, тоді як суттєва інформація про причини та наслідки залишається недоступною; вони вимагають ефективного спілкування з різними аудиторіями з дуже різними потребами, поглядами та системами відліку. Вони також вимагають, щоб лідери пояснювали вразливі місця в існуючих інституційних структурах, цінностях і розпорядку дня.

Криза може завдати серйозного удару по громаді, підриваючи або обмежуючи самі можливості, необхідні для подолання кризи. Таким чином, завдання кризового керівництва полягає в тому, щоб обмежити глибину та тривалість хаосу, розгубленості, безпорадності й гніву, які, як правило, виникають, а також мобілізувати та використовувати здатність громади уміти впоратися з труднощами. Набір завдань, які лідери повинні спільно виконувати в таких ситуаціях колективного стресу, включає те, що ми називаємо антикризовим управлінням.

У цій книзі розповідається про те, що може зробити керівництво держави на стратегічному рівні, щоб мінімізувати наслідки кризи і максимально використовувати пов'язані з ним можливості. Відмітний внесок, який ми прагнемо зробити, полягає у висвітленні стратегічних, політичних аспектів кризового лідерства: питань конфлікту, влади та легітимності.²⁹ Тут важливим є прикметник «стратегічний»: у цій книзі основна увага приділяється лідерству, яке має відношення до загального напрямку реагування на кризу та політичного процесу, пов'язаного з цими заходами у відповідь.

Кризи – це привід для суспільного лідерства. Громадяни, на життя яких впливають критичні обставини, очікують, що відповідальні особи прийматимуть важливі рішення та керуватимуть ними навіть у найскладніших обставинах. Те ж саме роблять журналісти, які створюють історії, що допомагають сформувати кризу в свідомості громадськості.

Те ж саме роблять члени парламенту, групи громадських інтересів, інституційні спостерігачі та інші голоси на політичній арені, які відстежують поведінку лідерів і впливають на неї. Немає значення, що ці очікування можуть бути недоречними, несправедливими або ілюзорними. Вони реальні за своїми політичними наслідками. Коли події або епізоди широко сприймаються як криза, очікується лідерство. Якщо діючі еліти не зможуть зробити крок вперед, інші цілком можуть скористатися можливістю заповнити прогалину.

Вивчаючи стратегічне кризове лідерство, ми використовуємо функціональну, а не особистісно-орієнтовану чи відносну перспективу. Нас не цікавлять особисті характеристики (такі як інтелект, наполегливість чи харизма), що можуть впливати або не впливати на антикризове управління. Швидше, ми обговорюємо стратегічне кризове лідерство з точки зору п'яти найважливіших завдань.³⁰ Ми стверджуємо, що виконання цих завдань потенційно може вплинути на результат кризи.³¹

Це досягається принаймні двома способами. По-перше, добре вивірене і організоване реагування на кризові та посткризові виклики допомагає обмежити наслідки кризи й полегшити відновлення. Чим раніше відповідні ресурси прибудуть на місце лиха, тим більше людей може бути врятовано. Чим швидше буде впроваджено відповідне технологічне рішення, тим швидше критично важлива інфраструктура зможе знову функціонувати. По-друге, добре організовані та ефективно доведені до відома громадськості заходи реагування та відновлення допомагають відновити, або навіть зміцнити довіру громадськості до керівництва та функціонування громадських інститутів.

Ці завдання не є виключно компетенцією обраних чи призначених виконавчих лідерів. Навпаки, ці завдання часто виконуються в рамках всієї мережі реагування на кризові ситуації. Ми стверджуємо, що будь-хто, котрий займає державну посаду, може відігравати певну роль у виконанні завдань стратегічного антикризового управління. Кризи можуть спровокувати ситуаційне лідерство: стикаючись з екстремальними і швидко мінливими непередбаченими обставинами, люди як всередині уряду, так і за його межами вживають дії, приймають рішення та беруть на себе владні функції, непередбачені офіційними планами й нормативними актами. Однак ми вважаємо, що офіційні керівники несуть особливу відповідальність за забезпечення того, щоб ці завдання, які ми уточнюємо в наступному розділі, були належним чином вирішені та виконані (якщо не самими керівниками, то іншими). Вони носять стратегічний характер, оскільки ефективне виконання цих завдань визначає напрямки заходів у відповідь і їх результати.

Таким чином, ця книга присвячена не тільки оперативному або тактичному реагуванню на кризові ситуації і їх характерним викликам керівництву, якими б важливими вони, очевидно, не були в багатьох кризових ситуаціях.³² Це не означає, що ми ігноруватимемо оперативні й тактичні аспекти антикризового управління.

Щоб зрозуміти проблеми стратегічного антикризового керівництва, ми повинні, принаймні, торкнутися більш технічних аспектів антикризового управління (наприклад, інструментів прийняття рішень, системи комунікації або використання деліктного права).

У цій книзі ми зосередимося на кризовому лідерстві в демократичних умовах. Вкорінені норми та інституційні характеристики ліберальних демократій обмежують діапазон відповідей, які громадські лідери можуть законно розглядати та впроваджувати, а в демократичних країнах політичні лідери публічно звітують про свою кризову поведінку. Багато криз можна було б припинити відносно швидко, якби уряди могли просто «списати» певних людей, групи чи території, або коли вони б могли вжити драконівських заходів для боротьби із загрозами, незалежно від людських втрат чи моральних наслідків своїх дій. У країнах з вільною пресою, верховенством права, політичною опозицією та надійною структурою підзвітності громадськості це неможливо (і це широко розглядається як вкрай небажане). В умовах ліберальної демократії громадські лідери повинні вміти впоратися з кризою в контексті делікатного політичного, правового та морального порядку, який змушує їх поступатися міркуваннями ефективності на шкоду іншим укоріненим цінностям – те, про що лідерам недемократичних країн не потрібно так сильно турбуватися.³³

Здійснення кризового лідерства в сучасних умовах є непростим завданням. Громадяни по всьому сучасному світові стали одночасно більш боязкими і менш терпимими до основних загроз громадському здоров'ю, безпеці та процвітання. У них мало терпіння до недосконалостей, перебоїв і затримок у наданні державних послуг. Вони очікують, що уряди будуть забезпечувати їх безпеку, проте вони стали боятися збоїв і навчилися бачити більше того, чого вони бояться. У результаті суспільний попит на комплексну охорону став ненаситним. У цій культурі страху, яку іноді називають «суспільством ризику», яблуком політичного розбрату завжди стає питання про те, чи дійсно нинішній уряд «забезпечує» охорону. Це стає особливо важливою темою, коли громадський порядок явно скомпрометований критичною загрозою.³⁴

У ліберальних демократіях антикризове управління часто є глибоко суперечливою і суто політичною діяльністю. Криза приводить до широкомасштабних репортажів, розслідувань політичних форумів, а також цивільних і кримінальних судових процесів. Нерідко державні чиновники й агентства обираються в якості відповідальних за запобігання, забезпечення готовності та ефективне реагування на поточну кризу. Багато наслідків кризи перетворюються на гру з мораллю, в якій лідери піддаються серйозному тиску, що вимагає спокути минулих гріхів. Якщо вони відмовляться визнати свої промахи, реальні чи ні, криза не закінчиться (принаймні найближчим часом).³⁵ Таким є фон, на якому має здійснюватися демократичне кризове керівництво. У цій книзі ми описуємо, що може зробити кризове лідерство для захисту та поліпшення функціонування суспільних систем у часи, коли вони знаходяться під великим тиском.

Давайте тепер перейдемо до викладу п'яти ключових завдань, які допоможуть кризовим лідерам ефективно і законно реагувати.

1.5 П'ять найважливіших завдань стратегічного антикризового лідерства

Ми визначаємо стратегічне антикризове лідерство в термінах п'яти найважливіших завдань:

- *Осмислення*: збір і обробка інформації, яка допоможе антикризовим менеджерам виявити кризу, котра виникає, і зрозуміти значимість того, що відбувається під час кризи.
- *Прийняття рішень та координація*: прийняття критичних рішень щодо стратегічних дилем та організація узгодженого реагування для реалізації цих рішень.
- *Створення сенсу*: пропозиція ситуаційного визначення та розповіді, яка є переконливою, корисною і надихаючою для громадян та осіб, які реагують.
- *Звітність*: пояснення на публічному форумі, що було зроблено для запобігання та управління кризою та чому.
- *Навчання*: визначення причин кризи, оцінка сильних і слабких сторін заходів реагування на нього і прийняття заходів щодо виправлення становища на основі цього розуміння.

Завдання 1: Осмислення

Передбачити кризи дуже складно. Але можна вчасно виявити зародження кризи, щоб змінити хід подій у більш сприятливому напрямку. Раннє виявлення означає швидше розгортання ресурсів, що, в свою чергу, може врятувати життя. Але занадто часто ескалація криз стає повною несподіванкою для лідерів. За розпливчастим, амбівалентним і суперечливим сигналом важко розпізнати, що розвивається щось надзвичайне. Критичний характер цих подій і їх політичні наслідки рідко очевидні самі по собі.

Як тільки криза стане очевидною, служби реагування на кризи намагатимуться зрозуміти, що відбувається, щоб вжити ефективних заходів щодо ліквідації наслідків. Вони повинні оцінити, наскільки загрозливими і терміновими є події, для чого або кого, і розглянути, як ситуація може розвиватися в майбутній період. Лідери повинні створювати системи та впроваджувати методи, які допоможуть оцінити загрозу і діагностувати причину кризи. Навіть якщо події, що провокують кризу, дуже драматичні, що не завжди так – зіткнення реактивних літаків з хмарочосами, напад зі смертельними наслідками на редакцію сатиричного журналу, вибух на нафтохімічному заводі, – всеосяжна й інтегрована стратегічна картина складної і динамічної ситуації ніколи не виникає сама по собі.

Сигнали надходять з багатьох джерел: якісь гучні, якісь неголосні, якісь точні, якісь абсолютно не відповідають дійсності. Але як відрізнити, що є що? Як лідерам виділити переконливі сигнали з шуму кризи? Як вони можуть осмислити цю інформацію?³⁶

Завдання 2: Прийняття рішень та координація

Кризи часто ставлять уряди та лідерів перед проблемами, з якими вони не стикаються щодня, наприклад, розгортанням збройних сил, застосуванням смертоносної сили або радикальним обмеженням громадянських свобод.³⁷ Потреби і проблеми, викликані настанням кризи, можуть бути настільки великі, що доведеться розставляти пріоритети щодо наявних мізерних ресурсів. Прийняття кризових рішень – це прийняття важких рішень: антикризові менеджери повинні зважити політичні, організаційні, етичні, а іноді й особисті наслідки, компроміси, ризики та можливості.³⁸ Це багато в чому схоже на звичайну політику, за винятком того, що в умовах кризи відмінності між попитом і пропозицією державних ресурсів набагато більші, ситуація залишається неясною і нестабільною, а час на обдумування, консультації та прийняття рішень вкрай обмежена.

Класичним прикладом прийняття кризових рішень є Карибська криза 1963 року. Президенту США Джону Ф. Кеннеді були представлені фотографії споруджуваних радянських ракетних установок на Кубі. Фотографії передавали геостратегічну реальність у процесі становлення, яку Кеннеді вважав неприйнятною. Але що робити? Кожен варіант, запропонований йому радниками – повітряний удар, вторгнення на Кубу, морська блокада – мав би величезний вплив на радянсько-американські відносини і, можливо, на мир у всьому світі. Оскільки час підтискав і в атмосфері невизначеності щодо намірів Росії Кеннеді був змушений прийняти рішення, яке могло призвести до ядерної війни.

Ефективне реагування на кризу передбачає щось більше, ніж прийняття «важливих» рішень. Ці рішення повинні бути реалізовані. Реалізація кризових рішень зазвичай знаходиться в руках розрізної мережі дійових осіб. Тому для досягнення поставлених цілей потрібна горизонтальна і вертикальна координація.³⁹ Координація має вирішальне значення для запобігання непорозумінням, непотрібному дублюванню та конфліктам між урядами, установами та суб'єктами, які беруть участь у кризових операціях. Навіть під час Карибської кризи, яку часто розглядають як тріумф військово-політичного врегулювання криз, існували серйозні приклади непорозумінь і недосконалої координації, які могли – за дещо інших обставин – підштовхнути конфліктуючі сторони до краю прірви.⁴⁰

Змусити громади, підприємства та державну бюрократію працювати спільно під час кризи – непросте завдання. Необхідно враховувати різні юрисдикційні компетенції та різні регіональні й національні інтереси. Організації в мережі реагування можуть контролюватися різними політичними партіями та коаліціями. Різні професійні логіки та організаційні процедури повинні бути узгоджені – швидко та без проблем. Бюрократично-політичні «ігри» можуть підірвати співпрацю. У такому контексті питання про те, хто головний, може викликати великі пристрасі. Таким чином, ми можемо стати свідками «битви самаритян». Це добре задокументоване явище у реагуванні на великомасштабні катастрофи, коли уряди, агентства та неурядові організації застосовують різні підходи та методології реагування на катастрофи та відновлення. Як наслідок, важко узгодити їхні дії та уникнути витрачання несподівано великої кількості енергії на маневрування та і чвари.⁴¹

У розділі 3 ми пояснюємо, наскільки керівникам може бути важко контролювати хід кризових подій. Події можуть просто розвиватися занадто швидко або кількість учасників і процесів занадто велика, щоб можна було здійснювати контроль зверху вниз. Ми показуємо, що перебування «у центрі» реагування має обмежене матеріальне значення, оскільки заходи реагування на кризу формуються в ході польових операцій і в мережах, у яких відсутні чітко визначені владні відносини. Таким чином, розуміння реалій прийняття кризових рішень і координації вимагає не тільки зосередження уваги на словах та вчинках вищих керівників, а й глибокого розуміння більш широкого контексту управління, в якому розгортається криза.⁴²

Завдання 3: Створення сенсу

Очікується, що під час кризи лідери зменшать невизначеність, надавши авторитетний звіт про те, що відбувається, чому це відбувається і що необхідно зробити. Розібравшись у подіях, прийшовши до якоїсь ситуаційної оцінки і зробивши стратегічний вибір, лідери повинні змусити інших прийняти їх визначення ситуації. Вони мусять надати значення розгортання кризи таким чином, щоб їх зусилля з управління були посилені. Якщо вони цього не роблять, або якщо їм це не вдається, їхні рішення не будуть зрозумілі чи такі, що заслуговують на повагу. Якщо іншим учасникам кризи вдається домінувати в процесі вироблення сенсу, здатність діючих лідерів приймати рішення і маневрувати буде серйозно обмежена.

З цією метою перед лідерами стоїть завдання представити переконливу історію, що описує суть кризи: що поставлено на карту, які її причини, що можна зробити.⁴³ Історія повинна бути достовірною з точки зору фактів, пропонувати дієві поради, проявляти співчуття і вселяти впевненість у реагуванні на кризу.

Що б хто не думав про політику Джорджа Буша, не можна заперечувати, що цей президент був досить ефективним у формуванні суспільного сприйняття терактів 11 вересня.⁴⁴

Лідери не завжди настільки ефективні. Через чотири роки після 11 вересня той самий президент Буш виявився в основному неефективним у формуванні суспільного розуміння того, що сталося в Новому Орлеані як результат урагану «Катріна».⁴⁵ Після вибухів поїздів у Мадриді в березні 2004 року прем'єр-міністр Іспанії Хосе Марія Аснар поспіхом – і непереконаливо – назвав напад черговим злодіянням, здійсненим регіональними сепаратистами з фронту визволення басків, давньої терористичної організації, яка намагалася вбити його кількома роками раніше. Ця схема була дуже ефективно спростована напористою та підкованою в засобах масової інформації опозицією, яка – як з'ясувалося в ході поліцейського розслідування – переконаливо стверджувала, що замість того, щоб знову піддатися удару баскських сепаратистів, Іспанія насправді отримувала «відплату» від «Аль-Каїди» за рішучу підтримку Аснаром вторгнення США в Ірак. Через кілька днів після нападу обурений електорат проголосував за усунення партії Аснара від влади.⁴⁶

Лідери – не єдині, хто намагається виставити кризу в потрібному світі. Новинні організації використовують безліч різних джерел і ракурсів у своїх гарячкових спробах встановити факти й інтерпретувати їх. Соціальні мережі надають нові майданчики для висловлення підтримки, критики і обурення – як в кращий, так і в гірший бік, надаючи лідерам миттєвий зворотний зв'язок щодо реакції еліти та громадськості на кризові заходи реагування й комунікації. Серед цієї какофонії голосів і настроїв лідери повинні прагнути досягти та підтримувати певний ступінь впливу на образи кризи, які циркулюють у суспільному надбанні. Їхні ідеї збігаються і конкурують з ідеями інших партій, що дотримуються протилежних позицій та інтересів, які, ймовірно, надають перевагу різним альтернативним визначенням ситуації й виступають за різні напрямки дій. Їх цензура навряд чи є життєздатним варіантом в умовах демократії. Кризи дійсно перетворилися на «конкурси кадрів», в ході яких довіра до державних посадових осіб та установ висить на волосині.⁴⁷

У розділі 4 ми досліджуємо процес осмислення під час кризи. Ми стверджуємо, що довіра до керівництва підвищує якість повідомлень про кризу і збільшує ймовірність політичного виживання після кризи. Ми також підкреслюємо, що лідери не можуть залежати від свого докризового авторитету. Вони повинні досягти успіху в спілкуванні з громадськістю та політиками в кризові періоди, якщо хочуть, щоб їх почули, їм повірили і за ними пішли.

Завдання 4: Звітність

Уряди – принаймні демократичні – не можуть дозволити собі нескінченно залишатися в кризовому режимі.

Відчуття нормальності рано чи пізно має повернутися, хоча повне повернення до статус-кво, яке існувало до початку кризи, може бути неможливим (і часто небажаним). Система управління – її правила, її органи, її носії влади – повинна бути (повторно) стабілізована; вона повинна відновити необхідну легітимність для виконання своїх звичайних функцій. Лідери не можуть досягти цього одностороннім указом, навіть якщо вони мають офіційний мандат ініціювати та припинити кризи в юридичному сенсі (шляхом оголошення надзвичайного стану або введення воєнного стану). Формальні жести можуть слідувати, але ніколи не визначати настроїв спільноти. Надання звіту про те, що сталося і чому, є найважливішим завданням демократії. Якщо все зроблено добре, це може сприяти закриттю справи. Невдача може продовжити кризу.

У розділі 5 ми доводимо, що публічне розслідування кризи і подання звіту про неї – це важливий, але делікатний акт переходу від кризи до нового нормального життя. Тягар доведення під час обговорення підзвітності лежить на виконавчих керівниках: у контексті втрати, горя, гніву, розгубленості вони повинні беззастережно довести, що вони не можуть нести відповідальність за виникнення або ескалацію кризи. Вони повинні показати, що зробили все, що могли, враховуючи обставини. Процеси підзвітності, спричинені кризою, можуть легко перерости в «ігри звинувачень», які зосереджуються на виявленні та покаранні винних і, таким чином, перетворенні та продовженні кризи, а не її припиненні.⁴⁸ Завдання лідерів полягає в тому, щоб впоратися з політикою підзвітності в кризових ситуаціях, не вдаючись до негідної і потенційно приреченої на провал захисної тактики уникнення звинувачень, яка служить лише продовженню кризи, перетворюючи її в політичну конфронтацію на вістрі ножа.

Завдання 5: Навчання

П'ятим завданням стратегічного керівництва в кризових ситуаціях є навчання. Кожна криза може розглядатися як джерело потенційних уроків для планування на випадок непередбачених ситуацій, організаційної реформи, адаптації політики та підготовки до майбутніх криз. Можна було б очікувати, що всі залучені сторони опанують ці уроки та врахують їх в організаційній практиці, політиці й законах.

Часто вважається, що кризи дають чудові можливості навести порядок і почати все заново. При такому способі міркування кризи виявляють системи, які застрягли, іржаві, жорсткі, застарілі або іншим чином неадекватні. Це дає імпульс для відмови від них і заміни їх або, принаймні, для чогось більшого, ніж поступові коригування та інновації в них. Цією можливістю необхідно скористатися. Барак Обама швидко став харизматичним кандидатом на пост президента США, тому що його заклик до «змін» так сильно резонував, що на цьому тлі похитнулася адміністрація Буша, підірвана потрійними кризами війни в Іраку, фіаско з ураганом «Катріна» і крахом фінансової системи.

Реформи після криз легко оголосити, але важко провести в життя і підтримувати.⁴⁹ Існує багато когнітивних та інституційних бар'єрів для навчання.⁵⁰ Це може призвести до важливих, але не обов'язково точних уроків, які стають частиною колективної пам'яті та джерелом історичних аналогій для майбутніх лідерів.⁵¹ У розділі 6 ми стверджуємо, що політичні імперативи антикризового управління принципово суперечать інституційним передумовам ефективного вивчення криз. Їхні дії під час та після кризи можуть визначити різницю між системою, яка навчається, та системою, яка цього не робить.

Наприкінці цього дослідження, у розділі 7, ми пропонуємо кілька власних уроків. Ми переходимо від наших переважно описових та інтерпретаційних цілей та міркувань до більш розпорядчого режиму. Ми представляємо уроки кризового лідерства, які передають практичні наслідки наших основних тверджень. Разом узяті, ці уроки складають програму вдосконалення державного керівництва в кризових ситуаціях, котра, як ми сподіваємося, досягне, надихне та спровокує тих, хто керує нами.

Нотатки

- 1 Витрати на стихійні лиха та техногенні катастрофи продовжують зростати, тоді як сценарії майбутніх криз обіцяють ще більший хаос (Кларк, 2005). Комфорт та ін. (2010); Хелслут та ін. (2012); Дроп (2014). Дивіться також [http:// reports.weforum.org/global-risks-2015 /](http://reports.weforum.org/global-risks-2015/) (дата звернення 6 липня 2015 р.).
- 2 Комфорт, Боїн і Демчак (2010).
- 3 Кінгдон (1995).
- 4 www.wsj.com/articles/SB122721278056345271 (дата звернення 6 липня 2015 р.).
- 5 Алмонд, Фланеган і Мундт (1973); Лінц і Степан (1978); Тілі і Стінчкомб (1997).
- 6 Розенталь, Чарльз і Польт Харт (1989, 10). Також Розенталь, Боїн і Комфорт (2001); Стерн (2003); Джеймс та ін. (2011); Дреннан та ін. (2014).
- 7 Загроза не повинна матеріалізуватися, перш ніж вона стане широко сприйматися як така. Теорема Томаса, яку часто цитують, вчить нас, що саме сприйняття робить загрозу реальною в її наслідках. Томас і Томас (1928).
- 8 Фактично, експерти з тероризму називають такі акти «перформансним насильством», зрежисованим для максимального психологічного та символічного впливу. Юргенс-Мейер (2003). Також Стерн (2011).
- 9 Флін (1996); Кляйн (1999).
- 10 Буан і Рено (2013); Флейшер (2013).
- 11 Паучан і Мітрофф (1992); Розенталь і Кузьмін (1997); Гундель (2005).
- 12 Використання терміну «катастрофа» зазвичай передбачає шкоду, смерть та руйнування. Обговорення відмінностей між

- надзвичайними ситуаціями, стихійними лихами та кризами див. Боїн (2005) та, ширше, Перрі та Кварантеллі (2005)..
- 13 Аналіз інституційних криз див. у працях Боїна та Харта (2000); Алінк, Боїн та Харт (2001).
- 14 Галаз та ін. (2011); Фортресс (2014).
- 15 <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=2636> (дата звернення 10 червня 2015 р.).
- 16 Кларк (2005).
- 17 Бернштейн та ін. (2000); Бьюкенен (2000); Гілпін і Мерфі (2008).
- 18 Різон (1990).
- 19 Штейнберг (2000).
- 20 Перроу (1984).
- 21 Тернер (1978); Перроу (1994).
- 22 К. Бек (1992).
- 23 Чудовий вступ дивіться у роботі Ейхенгріна (2002). Див. також Соркіна (2010), Бліндера (2013); Захаріадіса (2014).
- 24 www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf (дата звернення 10 червня 2015 р.).
- 25 Перроу (1984, 15–31).
- 26 Ріджпма (1997) стверджує, що надмірність – часто призначений інструмент для запобігання інцидентам – насправді може сприяти їх виникненню.
- 27 Щодо концепції каскадних криз та пов'язаних з ними проблем керівництва див Галаз та ін. (2011); Про кризи в хмарах попелу, Паркер (2014); Про управління транскордонними кризами, Боїн, Екенгрєн та Рінард (2013).
- 28 Лінвуд (2014). Щодо прогнозування «переломних моментів у суспільстві», популярного з тих пір, як концепція з'явилася в бестселері Гладвелла (2000), див Грімм і Шнайдер (2011).
- 29 Набуло подальшого розвитку в роботі Харта (1993). Також Едельман (1977); Лінз і Степан (1978).
- 30 Провідні твори у цій традиції – Барнард (1938); Сельзнік (1957); Вільсон (1989).
- 31 Існує велика галузь досліджень лідерства, де взаємозв'язку між особистісними характеристиками і виконанням завдань приділяють достатньо уваги. Огляд, присвячений лідерству в політиці та державному секторі, див. в роботі Харта (2014).
- 32 Частково цю тему висвітлено в роботі Дубрина (2013).
- 33 Громадський резонанс та подальший політичний тиск на китайський уряд, з метою змусити його «зізнатися» у масштабах спалаху ГРВІ у 2003 р. або причинах та наслідках смертельної аварії швидкісного поїзда Венчжоу в 2011 р., ілюструють, що навіть авторитарні режими не можуть уникнути вимог відповідальності, спричинених кризою. Бреніган (2011); Олссон і Сюе (2012).
- 34 Бек (1992); Бутельє (2004); Фуреді (2005); Кляйн (2007).
- 35 Херіт (2006); Койперс і Харт (2014).
- 36 Вейк (1988); Вейк і Саткліфф (2007).
- 37 Бречер (1980) Про прийняття рішень під час міжнародних криз.
- 38 Дженіс (1989); Мур (1998); Крендалл та ін. (2011); Сведін та ін. (2011).
- 39 Боїн і Харт (2012).

- 40 Саган (1993).
- 41 Комфорт (1989)
- 42 Стерн (2009).
- 43 Кумбс (2007); Кумбс і Холладей (2009).
- 44 Мацкевич (2008); Різ і Льюїс (2009).
- 45 Літлфілд і Кенетт (2007); Боїн та ін. (2010).
- 46 Олмеда (2008).
- 47 Боїн та ін. (2008; 2009). Також Каплан (2008); Хаджер (2009); Дженкінс та ін. (2011); Улмер та ін. (2015).
- 48 Койперс і Харт (2014). Хоча сьогодні тенденція шукати винних у катастрофах та кризах набагато виразніша, вона давня – див. Драбек і Карантеллі (1967); Дуглас (1992); Гуд (2011); і ширша перспектива Тіллі (2008).
- 49 Паташник (2008).
- 50 Стерн (1997 а); Біркланд (2006); Сміт та Елліот (2007); Боїн та ін. (2008); Деверелл (2009); Піджен (2010).
- 51 Брандстрем та ін. (2004).

2 Сміслоутворення

Розуміння криз у міру їхнього розвитку

2.1 Що, заради всього святого, коїться?

Вранці 11 вересня 2001 року президент США Джордж Буш слухав читання групи дітей у початковій школі Сарасоти, штат Флорида, коли дізнався про другий літак, який врізався у Всесвітній торговий центр. Він перебував у класі кілька хвилин, нібито слухаючи читання. Однак камери зафіксували вираз шоку на його обличчі, коли президент намагався осмислити новину про те, що на країну напали.

Теракт 11 вересня став для Буша, його країни та решти світу повною несподіванкою. Коли драма розгорталася в прямому ефірі на телевізійних екранах по всьому світові, люди спостерігали з недовірою: «цього не може бути». Це відчуття колективного стресу незабаром породило нагальні питання: як це могло статися і чому влада цього не передбачила?¹

Осмислення кризи, що розгортається – від її витоків до «гарячої» фази та наслідків – є основним завданням антикризового управління. Якщо розвідувальні служби розпізнають загрозу, що виникає на ранній стадії, вони можуть спробувати запобігти її матеріалізації. Якщо антикризові менеджери швидко та повністю зрозуміють причини, характеристики й наслідки кризи, що розгортається, у них більше шансів пом'якшити її вплив. Таким чином, завдання вироблення сенсу складається з двох компонентів: виявлення (виникаючих загроз і вразливостей) і розуміння (розгортання кризи). У цьому розділі – і це наше ключове питання – ми запитуємо, які фактори впливають на ефективність прийняття рішень до і під час криз.

Виявити загрозу, яка насувається, до того, як вона переросте в повномасштабну кризу, може бути надзвичайно складно. Будь то тюремний бунт або терористичний акт, стихійне лихо, міжнародний конфлікт, надзвичайна екологічна ситуація або економічна криза – влада рідко передбачає їх наближення. Однак ретроспективні знання, здається, завжди показують, що існували явні ознаки зростання ризиків або прямі попередження, які якимось чином залишилися непоміченими або не призвели до вживання заходів щодо виправлення ситуації. І це не через якусь вроджену некомпетентність політиків та організацій.

У цьому розділі – і це наше перше основне твердження – ми визнаємо, що багато типів криз, що насуваються, дуже важко розпізнати заздалегідь.

Розуміння ходу кризи, яка вже розгортається, в рівній мірі є важливим і ненабагато простішим. Різниця між тріумфом і трагедією в процесі реагування на кризу залежить від здатності виробляти, ділитися і, за необхідності, переглядати точні оцінки вкрай незвичайних, неоднозначних і динамічних ситуацій.² Наше друге основне твердження є дещо оптимістичнішим: ми стверджуємо, що можна зрозуміти динаміку кризи, як тільки вона стає очевидною та розгортається. Але ж легко помилитися, як свідчать багато досліджень антикризового управління.

В розділі 2.2 ми починаємо з визначення перешкод для виявлення криз. У розділі 2.3 ми пояснюємо, чому деякі кризові лідери швидко усвідомлюють, що відбувається, тоді як інші мають великі труднощі з розумінням кризи в міру її розвитку. У розділі 2.4 ми обговорюємо деякі перспективні методи, які можуть допомогти покращити як виявлення, так і розуміння виникаючих криз та стихійних лих.

2.2 Перешкоди на шляху виявлення кризових ситуацій

Деякі люди насправді передбачають наближення криз. Це те, про що ми дізнаємося після кожної кризи, коли, як правило, виявляється більш раннє попередження. Звинувачення в некомпетентності та навмисному запереченні слідує швидко. У той же час експерти регулярно пророкують всілякі кризи, які ніколи не матеріалізуються (досить згадати кислотні дощі, Y2K і пік видобутку нафти). Політичний психолог Філіп Тетлок звернувся з проханням до 284 академічних експертів передбачити загрози та кризи майбутнього. Він зібрав загалом 28 000 прогнозів. Через роки він перевіряв, що сталося з їхніми прогнозами. Його група експертів виступила не краще, ніж це зробив би середньостатистичний громадянин, особливо в тому, що стосується довгострокових прогнозів (на три – п'ять років).³

Дослідження Тетлока підкреслює висновок багатьох суміжних дослідницьких проєктів: люди мають поширені недоліки, коли справа доходить до розуміння погано структурованих проблем і подій «чорного лебедя», і ці недоліки в кращому випадку можуть бути виправленими лише частково або компенсованими розумною організацією. У той час як досвідчені антикризові менеджери можуть добре розбиратися в ситуаціях, з якими вони стикалися раніше, надзвичайно важко передбачити, як розвиватимуться нові події з багатьма невідомими.⁴ Погано структурований характер подій – не єдина ймовірна перешкода для нашого розпізнавання та розуміння загроз, що виникають. Організаційні фактори часто перешкоджають нашій здатності зрозуміти кризи. І навіть за наявності достатнього організаційного потенціалу для досягнення чіткого розуміння виникаючої загрози політичні фактори можуть стати на шляху загального усвідомлення того, що насувається криза.

Тепер ми обговоримо кожен із цих трьох факторів більш детально.

Природа розвитку криз

Щоб зрозуміти, чому кризи продовжують дивувати нас, корисно провести аналогію між кризами та хворобами.⁵ Хвороба корениться в уразливому стані організму, що може посилюватися спадковими факторами або результатом нездорової поведінки. Настає фаза інкубації, коли патогени розмножуються і відчують себе як вдома. Коли їх кількість сягає певного порогу, патогени долають захисну систему організму. Тепер хвороба проявляється, і починається битва за одужання, або виживання.

Криза розвивається за аналогічною схемою. Як ми пояснювали в Розділі 1, рушійні механізми кризи часто приховані характеристиками сучасних систем, у яких вони виникають. Чим складніша система, тим важче її зрозуміти. Тому в складній системі нелегко виявити деструктивні взаємодії між компонентами.

Тісний взаємозв'язок між компонентами всередині системи забезпечує швидке поширення деструктивних взаємодій по всій системі. В останні роки ми стали свідками того, що сучасні системи все частіше об'єднуються з іншими системами.⁶ Ці зв'язки перетинають географічні, юрисдикційні та професійні кордони. Сучасне суспільство – це система систем, що тісно пов'язані між собою і є неможливими для повного їхнього розуміння.

Таким чином, своєчасне розпізнавання криз у вирішальній мірі залежить як від здібностей окремих осіб, які керують (частинами) цими системами, так і від організаційних схем раннього виявлення криз. Іншими словами, своєчасне розпізнавання залежить від здатності організацій збирати, обмінюватися та інтерпретувати інформацію. Результати дослідження є досить об'єктивними, як ми побачимо нижче. Більшість людей та організацій є погано підготовленими до виявлення та розпізнання майбутніх криз. Багатьом громадським організаціям не вистачає так званих експертів з надійності: професіоналів з добре розвинутою інтуїцією для виявлення прихованих загроз безпеці.⁷

Організаційні бар'єри

Озираючись назад, ми часто маємо змогу спостерігати, що організації, які постраждали від кризи, не спробували виявити загрозу, що насувається. Дослідження виявили кілька ключових причин, чому організації (і, як наслідок, уряди) не можуть генерувати, інтерпретувати та обмінюватися інформацією, необхідною для ефективного розпізнавання кризи.

Перша причина полягає в тому, що багато організацій – державні та приватні – не витрачають багато часу та ресурсів на виявлення потенційних криз. За винятком відносно обмеженої кількості спеціалізованих організацій з охорони праці, більшість державних установ визначають ефективність з точки зору умов, до яких слід прагнути, а не з точки зору умов, яких слід уникати. Вони прагнуть досягти певних політично сформульованих цілей (змусити поїзди ходити вчасно; забезпечити житлом бідних; довести грамотність до 100 відсотків; зміцнити конкурентоспроможність промисловості; відправити людину на Місяць). Вони рідко формулюють цілі з точки зору «того, чого слід уникати».

Організації сканують своє оточення та шукають зворотного зв'язку щодо цілей, яких вони повинні досягти, та щоденних ризиків, які вони навчилися розпізнавати.⁸ Більшість організацій не шукають інформацію, яка може свідчити про те, що світ збирається вступити в стан, якого вони хотіли б уникнути. Вони ніколи не мали на меті виявити малоімовірні непередбачені обставини, не кажучи вже про назріваючі кризи.⁹ Їхні інформаційні системи та системи управління ефективністю призначені для забезпечення стандартизованого зворотного зв'язку щодо досягнення цілей. Вони стимулюють пошук даних і зміцнюють бажаний імідж організації як раціонального суб'єкта.¹⁰

Така зосередженість на досягненні, а не на запобіганні, впливає на здатність виявляти кризи. Виявлення кризи вимагатиме збору даних про незвичайні, досі невідомі події та закономірності, які можуть перерости в загрозу. Проте більшості сучасних організацій не вистачає інтуїції і «внутрішнього чуття», які можуть сприяти випадковому виявленню виникаючих загроз.¹¹ Немає місця для, здавалося б, інтуїтивного або рандомізованого сканування довкілля, щоб побачити, чи є «щось там». Посилаючи проблему, у своєму прагненні стати ефективними громадські організації все частіше приймають бізнес-рішення та усувають, здавалося б, непотрібних агентів, які обмежують кордони, що колись були неформальними антенами уряду.¹²

Деякі організації можуть навіть створити помилкове відчуття безпеки, нормалізуючи загрози, з якими вони стикаються. Вони використовують мову аналізу ризиків: описують можливі (відомі) причини криз, намічають шляхи до провалу й привласнюють кожному сценарію оцінки ймовірності та впливу. Якщо сукупний ризик (ймовірність × вплив) вважається досить малим, він стає прийнятним. Нормалізація ризику, таким чином, може породити уявлення про те, що «тут цього не станеться». Тоді легко забути, що ризики – якими б малими вони не були – можуть матеріалізуватися і дійсно матеріалізуються. Втім коли з'являються так звані «чорні лебеді», може знадобитися багато часу, щоб розпізнати їх.¹³ Ця тенденція до нормалізації може набувати абсурдних масштабів у планах підготовки до стихійних лих. Лі Кларк описує безліч «фантастичних документів», в яких влада обіцяє, що все буде добре, коли настане Армагеддон.¹⁴

Кларк наводить захоплюючий приклад поштової служби США, яка мала детальні плани забезпечення доставки пошти після тотальної ядерної війни. Такий нестримний оптимізм може насправді збільшити ризик, даючи політикам помилкове уявлення про їхні можливості впоратися із ситуацією.

Друга причина полягає в тому, що самі процедури дедуктивного міркування та бюрократичної взаємодії, які допомагають виявити розвиток відомих ризиків, можуть також створювати перешкоди для розпізнавання невідомих ризиків. Завдяки створенню ретельно розробленої структури, що сприяє швидкому виявленню певних типів загроз і небезпек, непередбачені та неймовірні кризи залишаються на випадок виявлення. Втім раціонально-науковий спосіб надання сенсу таким випадковим виявленням не допускає «ненаукових» міркувань щодо розпізнавання кризи. В організації, яка наполегливо працює над виявленням відомих ризиків до того, як вони проявляються і порушують проблеми, ранні сигнали про нові кризи, що насуваються, можуть бути просто проігноровані.

Ці фактори займають чільне місце в аналізі НАСА і вибуху «Челленджера» (1986).¹⁵ НАСА розробила складну систему безпеки, засновану на інженерній логіці: кожне рішення, що стосується кожного аспекту безпеки човників, базувалося на фактах, раціональному мисленні, тестах, досвіді та інженерних науках.¹⁶ Коли інженери субпідрядника Тіокол (Thiokol) побоювалися, що прогнозований холод у ніч перед запуском 29 січня 1986 року підірве стійкість важливої частини (ущільнювальних кілець), вони рекомендували відкласти запуск. Знаючи, що НАСА вимагає твердих доказів, а не інтуїції, інженери Тіокол поспішно склали обґрунтування затримки, заявивши, що запуск не повинен відбутися, поки температура не підніметься вище 53 градусів Цельсія. Опоненти НАСА не тільки визнали обґрунтування непереконливим (інженери Тіокол погодилися з цим), але й зазначили, що це обґрунтування суперечить попереднім обґрунтуванням (смертний гріх в техніці). Адміністратори НАСА були «шоковані» рекомендацією Тіокол і вирішили прискорити запуск. Ущільнювальні кільця вийшли з ладу, і «Челленджер» розсипався протягом дев'яноста секунд після зльоту.

Цей приклад підкреслює аргумент Баррі Тернера про те, що багато ключів, необхідних для виявлення назріваючої кризи, зазвичай можна знайти десь у організаціях, відповідальних за запобігання загрозі, що виникає.¹⁷ Однак шматочки кризової головоломки не складаються разом доки, поки вже не пізно. Навіть коли в організації виникає більш складна картина загроз, вона не завжди доходить до осіб, що визначають політику на вищому рівні. І ці політики не завжди зацікавлені слухати попередження, яким не вистачає визначеності та конкретики, і діяти відповідно до них.

Проблема також виникає між організаціями. Корисні дані, як правило, розкидані по різних організаціях, які працюють на різних рівнях управління (або поза межами урядової сфери). Дані повинні бути інтерпретовані, стиснуті та передані потрібним організаціям (тим, хто їх потребує).

Проте ті, хто володіє даними, не завжди розуміють, кому вони можуть знадобитися. Співробітники організацій рідко погоджуються щодо того, що їм говорять дані та що вони означають для організації чи домену (областей), за які вони відповідають.

Своєчасна оцінка вимагає певної критичної маси компетентних людей, які поділяють переконливі уявлення про те, що є важливим, а що ні. Багатьом великим організаціям – особливо в державному секторі – не вистачає загальної структури, яка б визначала вразливості та прописувала спосіб визнання їхнього розвитку. Існують вагомі причини, чому складні організації дотримуються різних субкультур, але результатом є колективні сліпі плями, які так часто виявляються під час посткризових розслідувань. Тому високоякісні аналітичні дані – екологічні дані, які були об'єднані в цілісну історію – часто є дефіцитним ресурсом у складних організаціях.¹⁸

Міжорганізаційна політика та конкуренція створюють додаткові бар'єри.¹⁹ Загальна інтерпретація й оцінка наявних даних забезпечується бюрократичною тяганиною всередині державних установ і між ними: у гру вступають різні цінності та різноманітні групові інтереси. Позиція людини залежить від того, де вона сидить. Певний ступінь бюрократичної політики, як правило, цілком корисний для організації. Зрештою, саме надмірна однарідність та відповідність серед політиків ускладнюють інтерпретацію даних у новому світі, що часто необхідно для виявлення та оцінки нових загроз.²⁰ Однак нестримна внутрішньо-організаційна боротьба і занадто слабе значущє спілкування в кінцевому рахунку призводять до такого ж виснажливого ефекту: інформація й аналіз більше не розглядаються як репрезентації якоїсь зовнішньої реальності, а в першу чергу розглядаються як розмінні монети. У результаті інформація фільтрується, розмивається, спотворюється, шліфується або замовчується з причин, абсолютно не пов'язаних з поточною ситуацією.²¹

Поганий обмін інформацією в кризових ситуаціях також може бути результатом навмисного розподілу інформації з міркувань безпеки. Делікатні питання часто вирішуються на основі так званої необхідності знати. Це має сенс з точки зору безпеки – чим менше людей в курсі, тим менше тих, хто може просочитися в пресу, до політичних (або бюрократичних) конкурентів або іноземних урядів. Однак на практиці часто буває важко зрозуміти, кому «потрібно знати», що і чому.

Різні організаційні інтереси, які, в свою чергу, базуються на цінностях, місіях, міркуваннях сфери впливу та автономії, а також на наказах політичних господарів, підривають взаємодію та співпрацю з рутинних питань; контекст потенційної кризи з високими ставками не обов'язково покращує ситуацію. Деякі організації можуть віддати перевагу дистанціюватися від загрози, що насувається, оскільки вони побоюються, що їхні дії викличуть звинувачення і зроблять організацію вразливою для тривалих процесів підзвітності.

Інші організації можуть спробувати визначити існуючу проблему таким чином, щоб організація дійсно виграла від кризи. Таким чином, шанси на колективну оцінку залишаються досить низькими.

Можна очікувати, що регулятори, які, мабуть, призначені для виявлення ризиків та вразливостей у галузях, котрі вони контролюють, компенсують ці патології. Натомість регулятори зазвичай вимагають від організацій шукати нещасні випадки, які траплялися раніше (відомі невідомі). Вони можуть не повністю зрозуміти складні технології та пов'язані з ними ризики в організаціях, які контролюють ці агентства. Деякі регулюючі органи переконані в комерційній доцільності, обнадійливих міфах, що стосуються стану запобігання ризиків і пом'якшення їх наслідків в конкретних системах.²² Як один із прикладів, усі ці фактори були визначені критичними в процесі пояснення того, як міг статися розлив нафти з морської платформи BP Deepwater Horizon у Мексиканській затоці в 2010 році.²³

Соціальна та політична конструкція сприйняття загрози

До цього часу ми ставилися до криз так, ніби вони є конкретними об'єктами загрози, що ховаються на задньому плані, які потрібно розпізнати, перш ніж їх можна буде усунути. Проте кризи в значній мірі – у деяких випадках повністю – є суб'єктивно сконструйованими загрозами: перш ніж ми зможемо говорити про кризу, значна кількість гравців повинна погодитися з тим, що загроза існує і з нею необхідно терміново боротися.²⁴ Процес, за допомогою якого група, організація чи суспільство створюють консенсус щодо кризи, є досить непрозорим. Деякі, здавалося б, очевидні (звичайно, в ретроспективі) загрози повністю ігноруються, у той час як інші, в ретроспективі здаються незначними загрози можуть тримати суспільство в іжакових рукавицях на подив тривалий період часу.

Через місяць після того, як потужний землетрус біля берегів Японії викликав цунамі, що забрало життя тисяч людей і привело в рух катастрофічний ланцюжок подій на атомній електростанції «Фукусіма-Дайчі», газета Гардіан повідомила наступне:

«Пошкоджена атомна електростанція на АЕС «Фукусіма» в Японії, можливо, пережила б стихійне лихо минулого місяця, якби уряд не повірив у помилкову систему прогнозування землетрусів», – заявив провідний вчений. «Японська влада щорічно публікує «карти небезпек», щоб виділити райони країни, які вважаються схильними до ризику великих землетрусів, але для цього методу немає надійної наукової основи», – сказав дослідник. За словами Роберта Геллера з Токійського університету, якби уряд замість цього врахував глобальну активність підземних поштовхів та історичні дані про цунамі, він оцінив би ризик землетрусу магнітудою дев'ять у цьому районі та спроектував електростанцію «Фукусіма» таким чином, щоб протистояти цій події.²⁵

Основна причина, чому уряди не реагують на попередження, полягає в тому, що більшість попереджень не говорять самі за себе. Тільки коли урядові лідери визначають ситуацію як серйозну загрозу, вживаються заходи щодо виправлення становища. Цей процес розпізнавання може зайняти занадто багато часу; деякі загрози взагалі не розпізнаються до того, як вони здійсняться. Наприклад, західним урядам знадобилося багато років, перш ніж вони оцінили масштаби епідемії СНІДу.²⁶

Реальність така, що немає природної відповідності між об'єктивними та суб'єктивними загрозами. Ключовим проявом цієї невідповідності є щеплення від ризиків. Громади та організації можуть не усвідомлювати реальних ризиків, яким вони піддаються, отже, не бути мотивованими інвестувати належним чином у їх запобігання, пом'якшення наслідків та забезпечення готовності. Суспільним сприйняттям ризику можна маніпулювати через відсутність прозорості або цілеспрямованого формування структури з боку організацій, що створюють ризики або регулюють їх. З боку громади колективна ілюзія невразливості («тут цього не станеться») може утвердитися після багатьох років життя без інцидентів, і це наближає людей до висновку, що існуючі режими ризику повинні бути достатніми, коли насправді вони в значній мірі не були протестовані або непомітно зруйнувалися.

Катастрофа на Фукусімі дає сильні відгомони саме цього феномена: занадто затишні відносини між регулюючими органами та промисловістю в «ядерному селі», місцеве населення, що живе поблизу електростанції і частково залежне від неї, культурна ілюзія переваги Японії у всіх питаннях технологічного і, отже, ядерного характеру, а також КОЛЕКТИВНЕ заперечення реальності того, що для японців національна енергетична стратегія стала заручницею технології, яка за своєю суттю пов'язана з високим ризиком і ніколи повністю не піддається контролю. Загальні ризики, що стосуються технологій, були посилені та примножені характеристиками таких стихійних лих як землетруси та цунамі, які є типовими для Японії. Структури, очевидно, були створені, втім обов'язки з управління ризиками, забезпечення готовності та реагування були розподілені між широким колом державних органів. Багато з цих підходів до оцінки ризиків і планування виявилися спробами видати бажане за дійсне.

Дослідження щодо вироблення державної політики пропонують ще одне переконливе пояснення спотвореного характеру сприйняття загроз: багато питань (включаючи попередження про кризи, що насуваються) ніколи не потрапляють до порядку денного прийняття рішень політичними та бюрократичними лідерами.²⁷ Одним з найважливіших факторів, що перешкоджають визнанню кризи, є обмежений час, доступний політикам та громадським лідерам для розгляду, дебатів і прийняття рішень з питань політики. Політичний порядок денний переповнений питаннями, які очікують на прийняття рішень. Прихильники всіх цих питань вели важку боротьбу за те, щоб зайняти перше місце в порядку денному; всі вони стверджують, що «їх» проблема є ключовою і вимагає термінової уваги. Тільки політики навіть не можуть їх розглянути, не кажучи вже про те, щоб вжити заходів щодо багатьох з них. Враховуючи фундаментальну відсутність уваги, політики тяжіють до тих подій, які створюють найбільше шуму.

Іншими словами: короткострокові «нагальні проблеми» виключають з політичного порядку денного більш довгострокові, повзучі загрози. Кожен може погодитися з тим, що будь-яка загроза, що насувається, – це потенційно назріваюча криза, але в світі медіатизованої політики актуальних тем і швидкого зворотного зв'язку термінове витісняє важливе.

Іноді саме жорстка політика не дозволяє майбутнім загрозам потрапити до порядку денного. Організовані інтереси, які виступають проти державного регулювання конкретних ризиків, можуть сформувати блокуючу коаліцію, яка використовує свої важелі для участі в політиці заперечення порядку денного. Існує багато способів зробити це: фінансувати дослідження, які доводять, що проблема незначна; переосмислити проблему як питання вибору, свободи та прав, а не небезпеки, ризику й відповідальності; критикуючи аргументи і мотиви прихильників активного вирішення проблеми.²⁸ У Сполучених Штатах, наприклад, виявилось надзвичайно важко дійти згоди щодо важливості зміни клімату, оскільки республіканці спільно з невеликою групою вчених працювали над тим, щоб спростувати твердження про те, що поведінка людини спричинила зміну клімату.

Щодо деяких криз не вживають заходів, оскільки залучені зацікавлені сторони не можуть привернути увагу до свого важкого становища. Їм не вдається сформулювати проблему, що викликає їх занепокоєння, в таких термінах, щоб інші розуміли та поділяли природу загрози, відчували терміновість і діяли відповідним чином. Згадайте спалах Еболи в Ліберії: неурядова організація «Лікарі без кордонів» попереджала про наближення епідемії, проте їхні попередження були лише слабким сигналом з точки зору урядів регіону і Всесвітньої організації охорони здоров'я.²⁹ Тільки після того, як епідемія досягла густонаселених міських районів, перетнула національні кордони і призвела до масових жертв, цю проблему визначили як загрозу глобальній безпеці.

Останньою перешкодою для визнання кризи може бути інституційне середовище, в якому слід визнати кризу, що виникає. Деякі практики, крім того, деякі складові сучасного способу життя, настільки вкорінені та сприймаються як належне, що насправді закривають нам очі на певні загрози і роблять боротьбу з ними майже неможливою. У суспільстві, залежному від викопного палива, напрочуд важко привернути увагу до швидкого виснаження ресурсів. Чи повинні лідери дивуватися, коли наші економіки стикаються з кризою в результаті високих цін на нафту або наші енергетичні сектори – в результаті низьких? Чи повинен хтось дивуватися, коли два пасажирські літаки стикаються на перевантажених повітряних трасах над нашими мегаполісами? Чи можуть політики заявляти про своє незнання, коли в центрі міста вибухає фабрика феєрверків? Або коли місто в зоні урагану затоплює?

Загалом, багато чого має статися, перш ніж значна кількість людей погодиться зі статусом проблеми; набагато більше має статися, перш ніж вони погодяться, що певна подія заслуговує на ярлик кризи. Будь то коаліція інакомислячих чи глухих і сліпих, багато загроз, що виникають, просто ігноруються.

Цей гнітючий факт стає найбільш очевидним, коли ми розглядаємо цілу низку перманентних криз, які дійсно відбулися. Вони на поверхні, на загальний огляд: насильство в сім'ї; вбивства на захист честі; систематична експлуатація жінок і дітей в секс-індустрії; охоплені злочинністю міські гетто; недбале управління технологіями високого ризику; масові міграційні потоки; повсюдна корупція – список «невизнаних» криз довгий.³⁰

Схоже, що кризи, які насуваються, мають шанс бути вчасно розпізнаними, якщо їх розуміти як безпосередні загрози сучасному способу життя. У демократичних країнах це означає, що громадяни повинні бути мобілізовані. Схоже, що лише радикальні приклади, представлені у вигляді потужної драматургії та емоційних символів, можуть довести до значної більшості людей, що їхньому способу життя існує загроза.³¹ Події повинні бути пов'язані з основними цінностями. Статистиці рідко вдається довести свою правоту. Проблеми повинні бути «упаковані», якщо громадські лідери та їх організації хочуть визнати зростаючі загрози та кризи, що насуваються, поки не пізно. Винахідливі «заявники» можуть вплинути на політичну обробку ключових досліджень або випадкових інцидентів.³² Це пояснює, чому деякі «несуттєві події» – згадайте кризу 2008 року або суперечку про пік цін на нафту – можуть стрімко посісти перше місце в порядку денному: вмілі «розробники» переводять свою проблему на зрозумілу всім мову. Більш того, вони представляють переконливий аналіз причин, логічно мають на увазі певні рішення та віддають їм перевагу.³³

Коли криза матеріалізується і стає гострою, природа завдання вироблення сенсу кардинально змінюється. Утім скрутне становище лідерів від цього не полегшується, як покаже наш аналіз, наведений нижче.

2.3 Перешкоди для розуміння кризи, що розгортається

Як тільки криза стає очевидною, антикризові менеджери зазвичай приступають до енергійного – якщо не божевільного – пошуку інформації, прагнучі зрозуміти причини, характеристики та наслідки загрози, що виникає.³⁴ Після того, як неподільна увага та величезні ресурси уряду спрямовано на боротьбу з кризою, генерується величезна кількість необроблених даних та оброблених «розвідувальних даних». У паралельній сфері те саме відбувається в соціальних мережах. Без механізмів, що дозволяють впоратися з цим потоком даних, особи, які формують політику, можуть легко стати паралізованими або проявляти надмірну увагу до окремих елементів інформації, що може невиправдано вплинути на їх судження. Тут ми обговорюємо, чому політикам часто важко зрозуміти приголомшливий потік даних, які вони отримують під час кризи.

Ми повинні ще раз підкреслити особливий характер інформаційного процесу на гострій стадії кризи.

Існують фундаментальні невизначеності щодо природи загрози, контекстуальних параметрів, ефективності альтернативних варіантів дій та реакції ключових учасників, зацікавлених сторін та інших груп населення. Ці невизначеності посилюються мінливими аспектами кризи: природа загрози може змінитися, і проблеми швидко наростають.³⁵ Катастрофа на Фукусімі знову є прикладом, що поєднує елементи стихійного лиха (цунамі, повені), ядерної катастрофи, інфраструктурної кризи (широкі перебої з електропостачанням), політичної кризи (гостра проблема легітимності національного уряду) та транснаціональної загрози здоров'ю.

Під час кризи темп подій, як правило, підриває ефективність навіть простих комунікацій. Наприклад, після стихійного лиха зв'язок з місцем катастрофи може бути значно погіршений або навіть перерваний. У швидко мінливих ситуаціях (таких як терористичні акти або масові заворушення в містах), коли люди відчують гостру потребу в спілкуванні з тими, хто для них важливий, мережі стільникового зв'язку можуть бути перевантажені. Водночас у соціальних мережах багато чуток. Наслідком нестачі або двозначності інформації є постійна невизначеність, яка, в свою чергу, викликає глибоке розчарування у політиків, які відчайдушно намагаються з'ясувати, що відбувається. У відповідь вони можуть вдатися до дій, заснованих на враженнях засобів масової інформації, а не на своїх внутрішніх лініях комунікації.

Красномовним прикладом можуть служити хаотичні дні після того, як ураган «Катріна» обрушився на Новий Орлеан. Чутки про погром і насильство почали поширюватися та були посилені репортерами новин, які не могли поїхати в місто, щоб перевірити ці чутки. Національні ЗМІ повідомляли про масові грабежі, зґвалтування та стрілянину по вертольотах рятувальників (всі ці чутки пізніше виявилися необґрунтованими). Губернатор Луїзіани Кетлін Бланко виступила з емоційним попередженням про те, що учасники заворушень будуть розстріляні. Результат був негайним: багато водіїв вантажівок і автобусів відмовилися заїжджати в місто, тим самим затримавши реагування. Коли прибули збройні сили, їх поведінка була такою, ніби вони входили в місто під облогою (а не в затоплене місто з утомленими та голодними жертвами).³⁶

Якщо точна інформація дійсно доступна на оперативному рівні, складність інформаційного ланцюжка, що з'єднує стратегічний рівень з оперативним, як правило, перешкоджає швидкому осмисленню. Сам розмір сучасних організацій і кількість працюючих в них людей означають, що для об'єднання даних потрібні узгоджені зусилля.³⁷ Це потребує часу. Коли до процесу смислоутворення залучено кілька організацій, необхідні кваліфіковані люди, які розуміють, що необхідно знати антикризовим менеджерам і як слід надавати інформацію. Неминучий розрив між світом служб екстреного реагування та стратегічними директивними органами може легко призвести до зникнення важливої інформації в процесі перекладу чи інтерпритації.³⁸

Найважливіші відомості втрачаються в безперервному потоці брифінгів, службових записок, телефонних дзвінків, електронних листів, новинних репортажів, твітів і текстових повідомлень.

Через два набори факторів більшості політиків важко зрозуміти цей нерегулярний потік інформації та отримати швидко й точно уявлення про кризу. Невизначеність і тиск, пов'язані з кризою, можуть викликати рівень стресу, який підриває їхні когнітивні здібності та емоційну врівноваженість в ході осмислення навіть простої інформації. Більше того, відсутність організаційних засобів для компенсації цих когнітивних обмежень може погіршити ситуацію. Ми обговоримо ці фактори далі.

Робота з невизначеністю під тиском

Хоча людський розум здатний на великі інтелектуальні подвиги, він стикається з обмеженнями, коли справа доходить до аналізу та розуміння складних і мінливих ситуацій, що характеризуються невизначеністю.³⁹ Коли людей бомбардують всілякою інформацією, яка може бути релевантною, а може і не бути, потік загрожує перевершити їхню здатність засвоювати все це. Завдання полягає в тому, щоб вибірково відстежувати навколишнє середовище і «відключати» більшу частину вхідних даних, щоб зберегти здатність приділяти увагу найбільш нагальним проблемам у будь-який момент часу. Це дуже складно навіть для найдосвідченіших і проникливих антикризових менеджерів.

Як люди усвідомлюють невизначеність в умовах високого тиску? Півстоліття когнітивних досліджень підтверджують думку про те, що досвід, подумки закодовані у те, що психологи називають «системою збережених уявлень», є основою для вироблення сенсу як у повсякденному житті, так і в екстремальних ситуаціях. Люди використовують закодований досвід: вони беруть уривок інформації (підказку, як називають це когнітивні психологи) і плетуть навколо нього сценарій, використовуючи свій досвід й очікування в якості ментальної нитки. Людський мозок збирає, упорядковує, зберігає та відтворює інформацію за допомогою пакувальних та організуючих пристроїв, які загалом називаються когнітивними структурами. Ці когнітивні структури, які дослідники альтернативно називають схемами, сценаріями, аналогіями, метафорами чи історіями, дозволяють людям використовувати закодований і вибірково згадуваний досвід для інтерпретації сьогодення та підготовки до майбутнього. Таким чином, вони схильні бути уважними до певного набору питань, ігноруючи інші. Те, що у людини на думці, зміст когнітивної програми в будь-який момент часу, сильно впливає на те, як людина відстежує і сортує сигнали з навколишнього середовища, а також на те, як він їх інтерпретує.

Крім пам'яті, очікування людей дуже важливі. В умовах невизначеності люди схильні бачити те, що вони очікують побачити.⁴⁰

Ці очікування також можуть впливати з історичних аналогій.⁴¹ Наприклад, за відсутності достовірної інформації деякі особи, які приймають рішення, та спостерігачі за вибухом в Оклахома-Сіті (у квітні 1995 р.) спочатку припускали, що ісламські фундаменталістські терористи несуть за це відповідальність. Чому це сталося? Перш за все, спрацювала марна аналогія: перший вибух у Всесвітньому торговому центрі в 1993 році, який був справою рук такої групи, все ще був свіжий в пам'яті.⁴² По-друге, не очікувалося, що місцеві угруповання будуть проводити операції такого масштабу на території США. Як виявилось, ці припущення і очікування виявилися невірними – злочинцями були американські громадяни, пов'язані з екстремістською організацією «ополчення». Дуже схожа картина склалася в Норвегії відразу після нападів Андерса Берінга Брейвіка 22 липня, коли багато хто спочатку припускав, що напад на офіси Кабінету Міністрів, ймовірно, був пов'язаний з Близьким Сходом, й це базувалося на ідеї про те, що міг бути організований найгірший теракт в історії Норвегії етнічним норвежцем.⁴³ Існує явна пастка, пов'язана із застосуванням передбачуваних уроків однієї кризи до іншої: кризи можуть виглядати схожими, але ж вони унікальні за визначенням (Див. також Розділ 6).⁴⁴

Стикаючись з численними, складними і взаємовиключними сигналами, люди схильні використовувати ментальні евристики для полегшення класифікації, інтерпретації та оцінки інформації. Лабораторні дослідження виявили безліч різних закономірностей, за допомогою яких люди переоцінюють одні фрагменти інформації й ігнорують або недооцінюють інші. Ці когнітивні скорочення вносять спотворення в ситуаційні оцінки.

Ці евристики найчастіше застосовуються без відома людини. Лауреат Нобелівської премії Даніель Канеман пропонує простий спосіб зрозуміти, як працює мозок, розрізняючи «систему I» та «систему II». Подумайте про систему I як про продукт еволюції, коріння якого сягає найдавнішого досвіду людини. Ця система забезпечує безперервний потік сигналів, які спрямовують швидко, але підсвідоме прийняття рішень. Це робить процес прийняття рішень дуже ефективним, оскільки не потрібно заново підходити до кожного моменту прийняття рішення. Система I забезпечує евристику, згадану вище.

Система II – це наш раціональний модус, який дозволяє нам виправляти найбільш несприятливі схильності, пропонувані системою I. Якщо ми не поспішаємо і залучаємо систему II, ми можемо зрозуміти, що деякі схильності можуть бути нерозумними або неефективними; раціональне мислення допоможе нам скласти кращий план. У звичайних ситуаціях більшість людей досить добре активують систему II, коли це найважливіше. Втім система II не завжди працює чітко і легко втомлюється. Важливо відзначити, що система II – наша корекція упереджень – має тенденцію давати збій в умовах тиску і стресу.⁴⁵

Крім того, враховуючи, що процеси системи І часто є підсвідомими, особа, яка приймає рішення, може не усвідомлювати, наскільки напружені та ретельні дискусії, які, на їхню думку, складають їх реакцію, насправді формуються швидкими реакціями, що відбуваються через мілісекунди після отримання стимулу довкілля.⁴⁶

Когнітивні обмеження, спричинені стресом

Стрес може спотворювати, але також посилювати ситуаційні оцінки багатьма способами. Ми говоримо про стрес, коли навантаження на окрему людину або колектив перевищує індивідуальні або спільні можливості щодо виконання цього навантаження.⁴⁷ В умовах кризи політики часто виявляють, що у них немає коштів – когнітивних чи інших – для того, щоб впоратися з ситуацією. Нагальні загрози ключовим суспільним цінностям та інтересам підвищують ставки для відповідальних політичних лідерів, іноді аж до того, що зачіпають їх особисту самооцінку та почуття ідентичності.⁴⁸

Стрес не повинен погіршувати продуктивність: невеликий стрес насправді може допомогти політикам зосередитися на своєму завданні. Існує еустрес (корисний) і дистрес (згубний). Взаємозв'язок між рівнем стресу та працездатністю більшості людей має форму перевернутого «U». Відсутність стресу пов'язана з меншою мотивацією та продуктивністю, помірний (eu-) стрес – з високою продуктивністю (через підвищену пильність та мотивацію). Високий рівень (дисгармонійного) стресу пов'язаний з діяльністю з вироблення сенсу.⁴⁹

Тип стресу, який криза викликає або посилює у лідера, також має значення. Різні види стресу можуть мати досить різні психологічні наслідки. Стрес, викликаний перевантаженням і нестачею часу, має інші психологічні наслідки, ніж стрес, викликаний ціннісними компромісами, страхом втрати, внутрішньою незгодою або зовнішнім конфліктом. Останні, ймовірно, будуть більш емоційно заряджені, що посилить емоційну складову динаміки стресу.⁵⁰ Поеднання цих типів стресу – ймовірно в кризових ситуаціях – матиме серйозні наслідки для діяльності осіб, які приймають рішення.⁵¹ На основі експериментальних, історичних та польових досліджень вчені виявили широкий спектр специфічних наслідків стресу. Наприклад, перебуваючи у важкому становищі, люди все частіше схильні:

- зосереджуватися на короткостроковій перспективі, нехтуючи довгостроковими міркуваннями;
- йти на надмірний ризик;
- повертатися до старих і глибоко вкорінених моделей поведінки і жорстко за них чіплятися;
- звужувати і поглиблювати сферу своєї уваги, ретельно вивчаючи «центральної» проблеми і нехтуючи «периферійними»;
- покладатися на стереотипи або впадати у фантазії;
- більш легко піддаватися роздратуванню.⁵²

Ірвінг Дженис прослідкував корисну різницю між когнітивними, афіліативними та егоцентричними евристиками формування сенсу, до яких вдаються особи, які приймають рішення, коли діють під стресом.⁵³ Когнітивні евристики і упередження – це економні, проте небезпечно спрощені способи осмислення складних ситуацій, які полегшують прийняття швидкого й однозначного вибору. Потім цей вибір може бути підкріплений високоселективною обробкою будь-якої подальшої інформації, яка надходить до осіб, які приймають рішення. У крайніх випадках антикризові менеджери активно шукатимуть інформацію, яка, здається, підтверджує їх вибір, і ігноруватимуть або заплютуватимуть інформацію, що містить негативні відгуки про цей вибір.

Афіліативні правила стосуються способів смислоутворення, за яких «політики, швидше за все, шукатимуть рішення, яке запобігатиме загрозам щодо важливих цінностей таким чином, щоб це не вплинуло негативно на їхні стосунки з будь-якими «важливими людьми» в організації, особливо з тими, перед ким вони підзвітні, і підлеглі, від яких очікується виконання нового політичного рішення, не будуть заперечувати проти цього».⁵⁴ Поведінкові тенденції такого роду включають схильність віддавати перевагу консервативним варіантам, які не розгойдують човен, і «правило збереження гармонії», яке може призвести до жорсткого пошуку згоди на груповому рівні. Створення його стало відомим як групове мислення.

Егоцентричні емпіричні правила відповідають сильним особистим мотивам. Емоційні правила спрямовані на задоволення сильних емоційних потреб. Такі мотиви включають необхідність у владі та контролі або прагнення до особистого піднесення. У багатьох випадках ці мотиви, по суті, є спробами компенсувати глибоко вкорінене почуття невпевненості та некомпетентності. Лідери з дуже високою потребою у владі та контролі, швидше за все, загартовуються стресом і займають войовничу позицію в конфліктах.

Однак повний крах здатності особи приймати розумні рішення, ймовірно, досить рідкісний.⁵⁵ Дослідження показують, що, ймовірно, існує великий набір досить адаптивних реакцій між оптимальною верхньою точкою кривої (помірний стрес) і падінням продуктивності за умови високого рівня стресу. Модель подвійного процесу Канемана пропонує шлях вперед у розумінні ролі емоцій. Вона має на увазі, що в міру того, як стрес перевищує помірний рівень в ході вирішення складних завдань, ресурси системи II виснажуються. Потім афективна система і знову включається в процес прийняття рішень як доповнення, забезпечуючи простіші та швидші стратегії прийняття рішень. Система I діє як милиця, яка підтримує слабку систему II і не дає особам, які приймають рішення, впасти в пароксизм паніки або паралічу. Обробка є «бездумною», автоматичною і керованою евристикою при низькому рівні стресу, «усвідомленою» і всеосяжною при помірному рівні та повертається до частково керованого евристикою стану при високому стресі. Подвійні системи підтримують одна одну при високому рівні стресу, запобігаючи повного зниження ефективності прийняття рішень.

Деяким лідерам краще за інших вдається розділяти стрес: вони ізолюють стрес, що виникає в одній області, і запобігають його поширенню в інші.⁵⁶ Президент Білл Клінтон, наприклад, продемонстрував чудову здатність розділяти стрес і зберігати самовладання під час своїх публічних виступів і зосередженість під час скандалу з Монікою Левінські. Президент Річард Ніксон, однак, не зміг впоратися зі стресом, коли виявив, що зіткнувся одночасно з критичною фазою Уотергейтського скандалу та близькосхідної війни 1973 року. Він вживав велику кількість алкоголю і поведився настільки непередбачувано, що його помічники обмежили його можливості завдати ядерного удару.⁵⁷ Начальник поліції Нового Орлеана Едді Компасс отримав стрес відразу після урагану «Катріна» (2005). Він зламався на публіці та став джерелом чуток, які припускають, що в Супердомі відбуваються жахливі речі («вони гвалтують немовлят»)⁵⁸.

Досвід, як видається, є одним з важливих факторів, що визначають, як людям вдається впоратися зі стресом: досвідчені експерти зазвичай набагато ефективніше підтримують працездатність під тиском, ніж новачки.⁵⁹ Деякі люди зберігають холодну та ясну голову під тиском – згадайте, наприклад, військових ветеранів, журналістів, пожежників та поліцейських. Високоставлені політики і бюрократи, як правило, теж ветерани – ветерани незлічених політичних і бюрократичних баталій під час їх приходу до влади. Ті, хто досягає успіху в конкурентних політико-адміністративних системах, як правило, мають відносно добре розвинені механізми подолання стресу.

Організаційні фактори

Організаційні фактори створюють додаткові труднощі для забезпечення точної та загальної картини ситуації. Мережа реагування зазвичай об'єднує багато організацій. Люди в цих організаціях, як правило, сприймають світ по-різному. Це неминучий побічний продукт відмінностей у завданнях, юрисдикціях, професіях, географічному розташуванні та досвіді. Більше того, різні організації часто потрапляють у кризу в різні моменти її розвитку: служби реагування на надзвичайні ситуації опиняються там негайно, тоді як політичні організації вступають у гру пізніше.⁶⁰ Різні організації зосереджуються на різних аспектах ситуації та по-різному оцінюють інформацію. Вони використовують різні аналогії та метафори, роблять різні висновки та прогнози і бачать різні інтереси, що стоять перед ними – кожен зі своєї організаційної точки зору. Ці різні набори даних, точок зору та професійних перспектив можуть ускладнити досягнення загального розуміння.

Крім того, може бути важко розпізнати, які фрагменти інформації, що потрапили на стіл однієї людини, можуть мати вирішальне значення для інших або для загального успіху зусиль.

Ми не повинні закривати очі на те, що інформація є найважливішим ресурсом у політиці організаційного співробітництва та конкуренції. Евфемістично кажучи, обмін інформацією з іншими не обов'язково є першою проблемою організації чи рефлексом, коли відбувається щось незвичне. Більше того, оскільки інформація є ключовою валютою влади, чиновники можуть отримувати її на основі стратегічних міркувань міжорганізаційної та міжурядової політики, а не на оперативних потребах. Вона може надаватися в якості винагороди або послуги; у ній може бути відмовлено в якості покарання або для нейтралізації потенційного супротивника.⁶¹

Іншим фактором є відсутність ефективних організаційних методів і процедур, що сприяють швидкому розумінню на стратегічних рівнях. З нашого досвіду, багатьом організаціям не вистачає методології та можливостей для швидкого й точного сортування, обміну та розуміння інформації, що надходить з багатьох джерел. Не велика кількість організацій – державних чи приватних – має ефективні механізми прийняття рішень під високим навантаженням, особливо агенції, які дещо віддалені від традиційних груп з управління надзвичайними ситуаціями та служб безпеки.

Звичайно, оператори (пожежники, поліцейські) добре навчені спільному аналізу наявної інформації. Утім політики не так добре навчені і, як правило, набагато менш досвідчені в управлінні кризовими ситуаціями. Більшості політиків і бюрократів, яким би неспокойним не було їхнє повсякденне життя, рідко доводиться оцінювати незнайомі ситуації в умовах надзвичайного тиску. Їх звичайні методи оцінки ситуації та обговорення політики легко сплутати з приголомшливими темпами, двозначністю та складністю кризи.

Коли високопоставлені політики стикаються з потоком оперативних даних – часто представлених оперативною мовою, яку легко зрозуміти неправильно, – вони, як правило, повертаються до своєї повсякденної рутини. Типовою реакцією є створення різних «фільтруючих груп», що неминуче затримує інформаційний процес (і рідко робить його більш ефективним). Результатом є хаос: критична інформація проходить через бюрократію, і її розподіл більше залежить від випадковості, ніж від структури.

2.4 Ефективне смислоутворення

До цих пір ми малювали дещо похмуру картину смислоутворення під час криз. Однак у цій історії є і більш оптимістичний бік. Деякі дослідники вказують на здатність досвідчених антикризових менеджерів розпізнавати кризові ситуації.

В одних організаціях, що мають справу з ризикованими технологіями, спеціалізований персонал диспетчерської та практики довели свою високу ефективність у виявленні та розумінні криз, що розгортаються. Інші організації створили проактивну культуру «пошуку проблем» у своєму середовищі навіть у нібито «рутинні» періоди, і, крім того, вони розвинули взаємодію між операторами та менеджерами, що дозволяє прискорено й децентралізовано приймати рішення, коли умови експлуатації стають неспокійними та небезпечними.⁶² Нарешті, є перспективи соціальних медіа та «великих даних», які, як стверджують деякі, революціонізують процес прийняття рішень у кризових ситуаціях. Нижче ми детально розглянемо ці більш оптимістичні спостереження.

Уявні слайди

Зростаюча кількість досліджень демонструє, що, незважаючи на властиві їм когнітивні та емоційні обмеження, досвідчені керівники інцидентів часто здатні швидко – іноді майже миттєво – та досить точно зрозуміти розгортання кризових подій. Вони рідко приходять до таких швидких ситуаційних оцінок у результаті явного свідомого процесу обмірковування, як здавна звикли припускати дослідники багатьох мастей.⁶³ Натомість вони покладаються на механізми, що виглядають і відчуються як інтуїція.⁶⁴

Старші командири, як правило, мають багатий досвід і набір тактичних прийомів, на які вони покладаються, коли стикаються з критичним інцидентом. Розум цих кризових командирів працює як ментальна версія механічної каруселі слайдів, що містить знімки найрізноманітніших непередбачених обставин, з якими вони зіткнулися або про які дізналися. Коли вони опиняються в небезпечній ситуації, це негайно порівнюється з їх накопиченим досвідом. Ця ментальна карусель слайдів швидко обертається, доки не буде знайдено відповідну узгодженість. Кожен слайд містить не тільки зображення ситуації, але й рекомендації до дії. Як тільки визначено конкретний тип ситуації, командир знає, що робити. Щоб ще раз перевірити, чи обрана тактика підходить для ситуації, командир може виконати швидке розумове моделювання, з метою переконання, що немає жодного контекстуального фактора, який би заважав тактиці призвести до бажаного результату.

Цей режим обробки інформації, хоча і не безпомилковий, дозволяє компетентну і ефективну роботу в складних, динамічних умовах і за наявності пікових робочих навантажень. Це надає досвідченому командиру версію System I (Система I), засновану на відображеному досвіді, а не на рефлексях мозку та емоційних потребах. Очевидно, що ця система працює найкраще, коли нова непередбачена ситуація дуже схожа, принаймні, на один з дослідів, відображених на уявних слайдах командира.

Однак, якщо ситуація кардинально відрізняється – незвідане невідоме – від тих, що запам'яталися, збережений досвід може призвести до принципово помилкових оцінок, які здаються правильними.

Ключове питання полягає в тому, наскільки можна перенести ці практики зі сфери операцій у світ стратегії та політики. Однею з можливих відмінностей між цими двома типами лідерства є задіяні часові рамки.⁶⁵ Керівникам політичних структур і державної служби лише зрідка доводиться приймати важливі рішення, про що їх попереджають буквально за мить. Зазвичай вони мають набагато більше часу для консультацій; стратегічні ситуаційні оцінки на стратегічному рівні найчастіше з'являються протягом декількох годин і днів, а не хвилин і секунд. Це створює дещо більший потенціал для взаємодії лідерів з радниками та використання більш широкого спектру організаційних інформаційних ресурсів, ніж зазвичай є в розпорядженні польових командирів.

Однак у командирів, відповідальних за критичні інциденти, ймовірно, більше можливостей, ніж у політиків, практикуватися в осмисленні ситуації в екстремальних умовах. Наприклад, пожежні командири великих міст відносно часто мають змогу практикувати свої навички діагностики.⁶⁶ Навпаки, більшість політиків вищого рівня не так часто стикаються з реальними кризами того масштабу, на який ми звертаємо увагу в цій книзі. Більшість з них вступають на посаду новачками в антикризовому управлінні й цілком можуть залишатися такими, якщо тільки за час свого перебування на посаді вони не зіткнулися з одним або декількома серйозними випадками. Більше того, потенційна різноманітність криз, з якими, можливо, доведеться мати справу старшим керівникам, набагато більша, ніж командирів середньої ланки розслідування інцидентів. Це означає, що вони навряд чи зможуть розвинути навички смислоутворення завдяки великому досвіду, не кажучи вже про багатий набір «уявних слайдів», до яких можуть звернутися командири.

Командні пункти

Спираючись на свої великі, довгострокові дослідження організацій, які успішно пережили кілька глибоких криз, Емері Роу та Пол Шульман виявили, що надійність роботи значною мірою залежить від невеликої кількості професіоналів, які працюють у командному пункті.⁶⁷ На атомних електростанціях, в електроенергетичних компаніях та в управлінні повітряним рухом ці фахівці з командного пункту, мабуть, мають дивовижну здатність відчувати, коли щось може піти не так, і розуміти, що відбувається, коли щось дійсно йде не за планом.

Досвід був очевидним фактором важливості. Крім того, великі внутрішні навчальні програми підготували їх до роботи в режимі реального часу. Важливо відзначити, що ці оператори поділяли чітке уявлення про основні події, яким необхідно запобігти.

У них не було ілюзій, що вони контролюють ситуацію, і вони розуміли, наскільки вразливі їх основні технології та наскільки обмежені можливості; вони завжди були зайняті розробкою варіантів і стратегій боротьби з порушеннями. За необхідності ці оператори винаходили нові процедури та нові лінії співпраці, щоб замінити ієрархічні методи обміну інформацією, які домінували у «звичайні» часи.

Організації з високою надійністю

На крок попереду від наявності активного і життєздатного персоналу диспетчерської знаходяться організації, які володіють більш широко розвиненою і вкоріненою в культурі здатністю вловлювати динаміку кризових ситуацій.⁶⁸ Ці так звані організації високої надійності (ОВН), як правило, працюють у швидко мінливих та потенційно смертельних середовищах – згадайте військові, поліцейські та рятувальні служби, – однак вони також існують у технологічному середовищі з високим ризиком (атомна енергетика, нафтохімічні заводи, системи управління повітряним рухом). ОВН розробили процедури використання попередньої інформації для створення попередньої оцінки ситуації і пам'ятають, що це всього лише попередня оцінка. Вони протистоять тенденціям приймати та чіплятися за інтерпретацію, засновану на обмеженій інформації та поспішному аналізі. Вони змушують постійно перевіряти свої ситуаційні оцінки, виявляючи показники, які можна відстежувати, щоб подати сигнал тривоги, якщо початкова оцінка виявиться невірною. По мірі того як надходження нової оцінки інформації оновлюється або навіть скасовується, якщо баланс наявних фактичних даних починає вказувати в іншому напрямку.⁶⁹ Обмін інформацією здійснюється широко на основі цілісного усвідомлення того, як власна роль пов'язана із загальною системою, і розуміння інформаційних потреб інших. Такий «уважний» обмін інформацією сприяє підвищенню пильності організації.

Секрет їхнього успіху полягає в трьох характеристиках: обізнаності про безпеку, децентралізації та навчанні.⁷⁰ ОВН створили культуру обізнаності: співробітники вважають безпеку головною турботою в усьому, що вони роблять. Вони очікують виникнення надзвичайних ситуацій. Вони шукають їх, тому що співробітники знають, що саме цього від них очікують – навіть якщо це відбувається ціною зниження ефективності виконання завдань. Високий ступінь децентралізації дозволяє співробітникам діяти, покладаючись на свою інтуїцію: коли вони підозрюють, що «щось назріває», вони можуть повідомити про це «нагору», знаючи, що їх спостереження помітять й гідно оцінять. Менеджери покладаються на досвід оператора, коли цього вимагає ситуація.

Ці організації не очікують, що працівники будуть покладатися лише на свою інтуїцію (хоча керівники цих організацій розуміють важливість експертної інтуїції); співробітників постійно навчають виявляти збої та тривожні ознаки ескалації.

Перспективи соціальних медіа та великих даних

Розвиток соціальних мереж породив у практиків надії на те, що нові інструменти комунікації дозволять краще осмислювати події в кризових ситуаціях.⁷¹ Соціальні медіа сьогодні регулярно використовують для попередження людей про майбутні кризи та катастрофи, а також для надання порад. Крім того, їх все частіше використовують для збору інформації, яка в іншому випадку була б недоступною. Існують інструменти, які допомагають особам, котрі приймають рішення, діставати дані, що генеруються користувачами, які повідомляють про подію, що розгортається. Наприклад, в процесі вивчення ключових слів або геолокації може склестися картина ситуації, яка в іншому випадку залишилася б непомітною. У той же час ми повинні зазначити, що соціальні медіа генерують більш неоднозначну інформацію та сприяють поширенню чуток.⁷²

Повсюдне використання соціальних мереж, як і інших методів використання інформаційно-комунікаційних технологій в наших суспільствах, породжує великі обсяги даних, які підживляють ідею про те, що аналіз цих даних дозволить виявити досі приховані закономірності та незбагненні причинно-наслідкові зв'язки. Теоретично це повинно дозволити директивним органам виявляти кризи на самих ранніх стадіях. Хоча це цілком може спрацювати для «відомих» і добре структурованих криз, відносно сприятливих для аналізу даних і комп'ютерного моделювання, таких як повені, урагани й епідемії; слід також відзначити, що значна кількість даних навряд чи дозволить передбачити невідомі фактори. Особливо зараз, коли у нас під рукою океани даних в режимі реального часу, потрібно знати, на що звертати увагу, інакше можна в них потонути. В умовах кризи велика кількість даних може надати велику допомогу. Проте чи може значна їхня кількість допомогти нам виявити приховані вразливості та зростаючу загрозу катастрофи, залишається відкритим питанням.

2.5 Повсюдність раптовості

Уважне вивчення багатьох кризових ситуацій показує, що в ретроспективі це підозріло нагадує миготливі попереджувальні вогні, які повинні попередити владу про майбутні події. Журналісти-розслідувачі та комісії «Блакитної стрічки» розкопали безліч значно деталізованих попередніх попереджень, що підживляють процвітаючу індустрію теорій змови.⁷³ Перл-Харбор, вибухи космічних човнів, напади 11 вересня, вибухи Бостонського марафону,

ураган «Катріна» та фінансова криза – це лише кілька найважливіших подій, які в ретроспективі здаються не такими неминучими, як вони здавалися на момент виникнення.

Парадоксально, втім саме характеристики модернізації заважають організаціям виявляти кризи, що насуваються.⁷⁴ Прихована взаємодія між невеликими інцидентами та невдалими утручаннями може призвести до того, що стриманий інцидент досягне критичного порогового рівня. Як ми показали в цьому розділі, виявити ескалацію криз до того, як вони вибухнуть, може бути напрочуд складно.

Політики, що стоять на вершині громадських організацій та урядів, не володіють розкішшю формувати враження про кризи після факту, як це роблять коментатори та науковці. Вони живуть у світі, сповненому невизначеності та двозначності, де в будь-який момент часу можуть здійснитися численні непередбачені обставини, які матимуть глибокий вплив на сферу їх відповідальності. Визнання майбутньої кризи з моря можливих непередбачених ситуацій – це те, що вони та їхні системи повинні робити. Однак відокремлення сигналів від шуму завжди належало до складних завдань, і просто наявність більшої кількості даних та алгоритмів обробки інформації не обов'язково компенсує безпрецедентний рівень невизначеності, який виникає під час криз.

Як тільки криза стає очевидною, політики повинні розібратися в подіях, що розгортаються, щоб обмежити шкоду, яку вони можуть заподіяти. Політики не мають досконалої, повної та незаперечної інформації про потенційно зростаючі проблеми, з якими вони стикаються. Швидше, вони починаються з попередньої картини того, що відбувається, і, що не менш важливо, що все це означає. Будь-які вжиті або пропущені дії значною мірою залежатимуть від характеру та якості ситуаційних оцінок, що впливають із потоку діяльності, що передусе визнанню кризи.⁷⁵

Антикризовим менеджерам необхідно вирішити, до яких сигналів прислухатися, які ігнорувати та як розібратися в загрозі, яка вже матеріалізувалася і вимагає негайного реагування. Вони можуть приймати ці рішення лише на основі неповної, часто суперечливої інформації і порад з джерел всередині та за межами власних організацій.⁷⁶

У цьому розділі ми продемонстрували, наскільки делікатним і вразливим є цей процес. Ми продемонстрували, як багато організаційних особливостей та методів приховують, а не виявляють загрози, і як це прискорює, а не пом'якшує розвиток криз. Втім не всі новини погані. Ми також показали, що політики та організації можуть успішно підтримувати взаємозамінний потенціал для перевірки реальності навіть у найскладніших обставинах. Ми повинні виходити з того, що інформаційні патології будуть продовжувати підносити неприємні сюрпризи, які кинуть виклик можливостям реагування.⁷⁷

Водночас ми знаємо, що організація може поліпшити свої здібності до утворення сенсу. Це надзвичайно важливо для ефективного та законного реагування. У наступному розділі ми звернемося до викликів реагування на кризу.

Нотатки

- 1 Коли королева Єлизавета запитала учасників дискусії на конференції з економічної кризи, організованій Лондонською школою економіки: «Чому цього ніхто не помітив?» www.telegraph.co.uk/news/uknews/theroyalfamily/3386353/The-Queen-asks-why-no-one-saw-the-credit-crunch-coming.html (дата звернення 10 липня 2015 р.). У своєму заключному звіті Національна комісія з терактів (у решті цієї книги ми будемо називати її комісією 9/11) сформулювала питання дещо інакше («Як це сталося?») і додала не менш нагальне питання «Тож як ми можемо уникнути повторення подібної трагедії?». (2004: xv). Ми повернемося до останнього питання в Розділі 6.
- 2 Cf. Weick (1995: 61).
- 3 У своїй книзі «Суперпрогнозування» Тетлок і Гарднер (2015) виявили, що підзвітність, навчання та звуження часових рамок прогнозів можуть допомогти дещо підвищити ефективність прогнозування. Див. також Тетлок (2005).
- 4 Кляйн (2009); Канеман (2011).
- 5 Ця аналогія розвинена в роботах Тернера (1978); Різон (1990).
- 6 Анселл, Боїн і Келлер (2010).
- 7 Деякі теорії безпеки (відомі під назвою теорії високої надійності) розглядають цих експертів з надійності як основні гарантії від нещасних випадків і криз. Роу і Шульман (2008).
- 8 Сайєрт та ін. (1963); Саймон (1976).
- 9 Левесон (1995); Вейк, Саткліфф та Обстфельд (1999); Вейк і Саткліфф (2007).
- 10 Фельдман і Марч (1981; 1988).
- 11 Воган (1996); Марч (2010).
- 12 Це прагнення до ефективності задокументовано та обговорюється в літературі про нове державне управління. Див., наприклад, Полліт та Боукаерт (2011).
- 13 Кларк (2005); Талеб (2007).
- 14 Кларк (1999).
- 15 Тут ми спираємося на обширний аналіз Вогана (1996).
- 16 Повчальну дискусію про інженерне мислення дивіться в Петроскі (1992).
- 17 Тернер і Піджен (1997).
- 18 К. Віленський (1967); Кам (1988); Марч (1988) і (2010). Наприклад, спілкування в організаціях та між ними часто є проблемою саме по собі. Представити інформацію таким чином, щоб сторона, що отримує, зрозуміла її, погодилася зі змістом і оцінила терміновість, складно (особливо коли сторона, що отримує, знаходиться за межами організації). Додаткові фактори та перспективи див. у роботі Паркера та Стерна (2002; 2005).
- 19 Вдале обговорення цих факторів можна знайти у Вілсона (1989).

46 Смыслоутворення: Розуміння криз у міру їхнього розвитку

- 20 Щодо групового мислення див. Джаніс (1982); Харт (1994). У 2004 році як в американських, так і в британських звітах, що оцінюють підготовку до англо-американського вторгнення в Ірак, згадувалось групове мислення у відповідних розвідувальних службах та групах, що формують політику у вузькому колі, як основна причина спотвореної оцінки загрози щодо володіння Іраком зброєю масового знищення. Див. звіти комітету таємних радників (2004) і сенатського комітету з розвідки (2004).
- 21 Престон і Харт (1999: 54–58).
- 22 Воган (1996).
- 23 Національна комісія з розливу нафти BP Deepwater Horizon та морського буріння (2011).
- 24 Едельман (1964; 1971); Бовенс і Харт (1996).
- 25 www.theguardian.com/science/2011/apr/13/flawed-earthquake-predictions-Фукусіма (дата звернення 10 червня 2015 р.).
- 26 Шилтс (1987); Перроу та Гіллен (1990).
- 27 В цій галузі досліджень існує кілька шкіл (огляд див. у Сабатії (1999)). Тут ми вибірково описуємо набір загальних факторів, які працюють проти високого статусу порядку денного. Паркер і Стерн (2002).
- 28 Кобб і Росс (1997).
- 29 Сондорп та ін. (2011).
- 30 Робота Еріксона (1976, 1994) має особливе значення.
- 31 Згадайте про Мі Лай (My Lai) та появу кіноматеріалів, які викривають тортури в американських в'язницях в Іраку.
- 32 Столлінгс (1995); Кобб і Примо (2003).
- 33 Криза Y2K розгорнулася в роки, що передували тисячоліттю (2000). Широко поширена думка, що більша частина існуючого програмного забезпечення не буде готова впоратися зі зміною року з 1999 на 2000. Завдяки (або всупереч) широкомасштабним зусиллям щодо виправлення програмного забезпечення нічого не сталося. Наукова робота «Пік нафти» стверджує, що в світі скоро закінчиться нафта. Ця робота досягла своєї найвищої популярності за роки до «революції сланцевого газу», яка зробила проблему нафти спірною. Гуде та Бен-Єхуда (1994) про подібну динаміку моральної паніки.
- 34 Бречер (1993).
- 35 Розенталь, Боїн і Бос (2001).
- 36 Найкраще цю історію розповів Дуглас Брінклі (2006).
- 37 Тернер (1978).
- 38 Буан і Рено (2013).
- 39 Джервіс (1976: 203-5); Нісбетт і Росс (1980: 15-16); Дівайн, Гамільтон і Остром (1994: 3–4).
- 40 Джервіс (1976: 144-54); Вейк (1995).
- 41 Дженіс і Манн (1977: 15); Нойштадт і Мей (1986); Дайсон і Престон (2003).
- 42 Див. Брендстрем та ін.. (2004).
- 43 Агрелл (2013).
- 44 Ранні, але все ще авторитетні заяви з цього приводу включають Герман (1972); Бречер (1979а).

- 45 Більш детальне застосування логіки систем I і II до осмислення кризи див. в роботі Дайсона і Харта (2013).
- 46 Дейкстерхейс і Артс (2010); Канеман (2011).
- 47 Стрес був концептуалізований кількома способами. Ми приймаємо це визначення, що бере свій початок у впливовій роботі Лазаруса (1966) та Дженіс і Манна (1977).
- 48 Кілька десятиліть досліджень багато чого навчили нас про те, яким чином різні типи поведінки, обумовлені мотивованими упередженнями, такі як заперечення, прийняття бажаного за дійсне, зрада і конфлікт цінностей, можуть впливати на постановку проблеми і прийняття рішень. Джервіс (1976); Лебоу (1981: 101-19); Девід (1993: 23); Ванденбруке (1993: 164-6); Лебоу і Штейн (1994: 115-17); Паркер і Стерн (2002).
- 49 Вважається, що у 49 осіб криві стресу мають дещо іншу форму, що відповідає уявленню, що деякі люди можуть впоратися зі стресом краще, ніж інші. Пізніші дослідження почали ставити під сумнів інтерпретацію перевернутої U-подібної кривої. Дивіться далі Дайсон і Харт (2013).
- 50 Дженіс і Манн (1977); Лебоу і Штейн (1994: 331–8).
- 51 Вейк (1995: 103–4).
- 52 Герман (1979); Холсті (1979); Пост (1991); Вейк (1995); Флін (1996: 97-139); Коутс (2012). Деякі дослідники стверджують, що рання література про стрес систематично неправильно трактувала взаємозв'язок між стресом і помилками в роботі. Кляйн (2001), наприклад, стверджував, що важливіші наслідки стресових факторів, таких як надзвичайний брак часу, шум та неоднозначність, полягають у тому, що стресові фактори (а) перешкоджають збору інформації та (б) порушують здатність запам'ятовувати необхідну інформацію та відволікають увагу осіб, які приймають рішення, від важливих завдань.
- 53 Яніс (1989).
- 54 Яніс (1989: 45).
- 55 Джордж (1986: 531).
- 56 Тому важливо емпірично встановити, наскільки кризовий тиск впливає на різних діячів і який рівень стресу це насправді породжує у кожного з них, наскільки це можна сказати за їх фіксованою поведінкою. Цю дослідницьку стратегію відстоював (проте не завжди її дотримувався) Брехер (1979). Найкращий контрольний список показників стресу для політиків, які мають справу з кризами, можна знайти у Германа (1979). Прикладом роботи в запропонованому тут напрямку є Ліндгрєн (2003).
- 57 Халдеман і Амброуз (1994).
- 58 Дивіться документальний фільм Спайка Лі «Коли прорвало дамби» (HBO Films).
- 59 Кляйн (2001) чітко описав здатність досвідчених і добре підготовлених практиків боротися з екстремальними ситуаціями.
- 60 Розенталь та ін. (1989: 437). Боїн і Рено (2013).
- 61 Верцбергер (1990).
- 62 Вейк і Саткліф (2007).

48 Смыслоутворення: Розуміння криз у міру їхнього розвитку

- 64 Розуміння психологами процесу прийняття рішень в умовах стресу сильно змінилося за останнє десятиліття. Соціальні та організаційні психологи все частіше залишають лабораторії, щоб зайнятися ретельним наглядом, взаємним переглядом і реконструкцією випадків поведінки кваліфікованих практиків, що діють в реальних умовах. Способи, за допомогою яких командири на оперативному рівні – пожежники, поліцейські, військові – приймають рішення про життя і смерть під тиском, піддалися особливому вивченню. Флін (1996) та Клейн (2001).
- 65 Кляйн (2001); Канеман і Кляйн (2009); Канеман (2011).
- 66 Порівняйте з міркуваннями Саймона (1981) про важливість часу. Див. також Боін та Ренод (2013) про відмінності між оперативним та стратегічним світом.
- 67 Звичайно, керівники підрозділів з розслідування інцидентів можуть стикатися і дійсно стикаються з інцидентами, які якісно та кількісно відрізняються від тих, до яких вони були підготовлені. Прикладом може служити досвід пожежної охорони та поліції Нью-Йорка 11 вересня 2001 року. Результати досліджень McKinsey і компанії, проведених на замовлення після терактів, показують, що ці організації не були готові до непередбачених обставин такого масштабу і відчували великі труднощі з організацією ефективного реагування. Навпаки, управління з надзвичайних ситуацій мерії і сам мер швидко й ефективно адаптувалися до цієї складної ситуації. Вахтендорф (2004).
- 68 Роу і Шульман (2008).
- 69 Рочлін (1996); Вейк і Саткліф (2007); Хопкінс (2009).
- 70 Вейк, Саткліф та Обстфельд (1999).
- 71 Ми виводимо ці фактори з досліджень організацій з високою надійністю. Рочлін (1996); Вейк та Саткліф (2007).
- 72 Вендлінг та ін. (2013); Макфарлейн та Лі (2014).
- 73 Мейер і Таенс (2013).
- 74 Аномальна спека в Чикаго (1995 р.) та Франції (2003 р.) є наочними прикладами прихованого характеру багатьох криз. Аналіз цих випадків Див. у Кліненберга (2002) та Лагадеку (2004).
- 75 Тернер (1978); Мітрофф і Паучан (1990); Паучан і Мітрофф (1992); Перроу (1999); Сігер та ін. (2003).
- 76 Це спостереження не виключає можливості щасливої випадковості – іноді постріл в темряві потрапляє в ціль. Час від часу дії, засновані на неточному розумінні, виявляються корисними в кризових ситуаціях, як і в повсякденному житті. На відміну від звичайних людей, державні політики навряд чи можуть дозволити собі робити ставку на удачу.
- 77 Див. Стерн (2009) про нормативну базу, яка може допомогти лідерам вдосконалити свої навички осмислення.
- 77 Дроп (2014).

3 Прийняття рішень та координація Формування заходів реагування на кризу

3.1 Міф про командування та контроль зверху вниз

У березні 2011 року президент США Барак Обама головував на п'яти нарадах з національної безпеки в Білому домі, на яких обговорювали плани військової операції, спрямованої на знищення залятого ворога країни Усами Бен Ладена. Кілька тижнів потому Обама віддав остаточний наказ нанести удар. У секретній ситуаційній кімнаті в глибині Білого дому Обама і його найнадійніші помічники спостерігали за ходом операції в режимі «реального часу», коли спецназ США штурмував резиденцію глави терористичної організації в Пакистані. Фотографія, опублікована американським агентством, демонструє драму, коли група стежила за тим, як найбільш розшукуваний терорист у світі нарешті зустрів свій кінець.

7 липня 2005 року ранкова година пік у Лондоні стала фоном для серії нападів смертників. Четверо терористів-смертників підірвали по одному заряду, вбивши п'ятдесят дві людини та поранивши понад сімсот. У ліквідації наслідків були задіяні сотні рятувальників. Через закриття метро і затори на дорогах влада зіткнулася з дилемою. Дорожня ситуація вплинула на мобільність рятувальних служб, а також громадян, які намагаються дістатися додому з роботи. До тих пір, поки громадський транспорт не буде працювати, на вулицях міста, пануватиме хаос. Проте якби в автобусах чи поїздах було закладено більше бомб, наслідки передчасного перезапуску могли б бути справді жахливими.¹

Ці дуже різні приклади прийняття рішень з високими ставками ілюструють класичне поняття виконавчого лідерства: прийняття остаточного рішення, коли воно є вирішальним. Як успіхи, так і невдачі антикризового управління часто пов'язані з такими монументальними рішеннями. Уявлення про кризи як про «приводи для прийняття рішень» є домінуючим у науковій літературі з антикризового управління.² Те, як лідери приймають такі важливі рішення в неспокійних умовах – з поважних причин – вважалося ключовим для поколінь дослідників криз.

Багато досліджень антикризового управління повідомляють про «висхідний» зсув у процесі прийняття рішень: повноваження щодо прийняття найважливіших рішень коригуються відповідно до масштабів кризи.

Коли криза вражає райони, що охоплюють кілька адміністративних юрисдикцій, відповідальність за координацію урядових заходів, як правило, переходить до регіонального, національного або, у випадку деяких типів криз, транснаціонального рівня влади.³ Те ж саме стосується криз, які є локальними з географічної точки зору, але глибина і складність яких перевищують можливості місцевої влади впоратися з ними.⁴

Образ командного пункту, диявольської дилеми і рішучого лідера грає на широко поширеному уявленні про те, що лідери повинні правити в часи кризи. Проте, цей акцент на політиках вищого рівня може затьмарити інші, не менш важливі, дії інших гравців на інших посадах. Державні лідери, звичайно, приймають дуже важливі рішення під час кризи. Але те ж саме роблять й інші, можливо, менш помітні державні чиновники нижчого рівня та неурядові суб'єкти. Наприклад, глобальна тенденція щодо управління катастрофами полягає у визнанні обмеженості можливостей уряду та зосередженні уваги на завданні скоординованої мобілізації всього суспільства, що об'єднує державні, приватні та некомерційні організації в ефективному партнерстві задля реагування і відновлення.⁵

Антикризові заходи реагування визначаються не тільки рішеннями, але й реалізацією цих рішень. Це підводить нас до одного з найскладніших завдань кризового лідерства: формування та координації мереж реагування. Багато організацій і груп, як правило, беруть участь в реалізації антикризових рішень. Ефективна і законна відповідь залежить від загодованості їхніх дій. Часто припускають, що їхні дії повинні координуватися за принципом «зверху вниз», щоб відповідь була послідовною та ефективною, хоча це не завжди так. Ми будемо доводити, що кризове лідерство відіграє певну роль в організації реагування на кризу, втім воно працює інакше, ніж думають багато людей.

Ключове питання цього розділу полягає в тому, яким чином лідери приймають стратегічні рішення, як формують відповідь, і що вони можуть зробити для досягнення скоординованого реагування. Наше основне твердження полягає в тому, що антикризові заходи реагування формуються не тільки шляхом прийняття стратегічних рішень зверху вниз; вони також залежать від якості прийняття рішень і координації у всій мережі реагування. Тому критично важливо, як саме досягається координація.

Спочатку ми розглянемо, яким чином окремі лідери та групи високого рівня функціонують як одиниці прийняття стратегічних рішень в умовах кризи. Потім ми опишемо три альтернативні способи реагування на кризу: відмова від прийняття рішень, децентралізація повноважень щодо прийняття рішень та імпровізація дій польових командирів і підрозділів. У заключних розділах глави ми зосередимося на координації дій в кризових ситуаціях.

3.2 Кризові лідери як особи, які приймають рішення

У ході криз можуть наступати моменти, коли необхідно приймати доленосні рішення щодо курсу дій уряду.

На атомній електростанції «Фукусіма-Даїчі» робітники відчайдушно боролися за стабілізацію роботи станцій і припинення викиду радіоактивних матеріалів, які могли б забруднити велику територію Північно-Східної Японії. Тим часом у будівлі Кабінету прем'єр-міністр та його найближчі радники намагалися розібратися в ситуації та видати ефективні накази, які б захищали людей. У розпал кризи ця невелика група політиків і технічних експертів взяла безпосередню участь в управлінні реагуванням на місці аварії на АЕС «Фукусіма-Даїчі», ігноруючи типову субординацію і розподіл обов'язків між міністерствами. Підлеглі кожного міністра були готові виконувати накази.

Загалом у Центрі управління надзвичайними ситуаціями знаходилося понад 100 осіб. У сусідніх приміщеннях зібрався великий контингент співробітників нижчого рівня. У цілому обстановка в Центрі управління надзвичайними ситуаціями нагадувала галасливу торгову залу старої фондової біржі. Занадто багато потрібно було зробити відразу. Головний секретар Кабінету Едано спілкувався з місцевими органами влади в районах, постраждалих від землетрусу й одночасно вирішував питання про те, як повернути мільйони пасажирів з Токіо в їхні приміські будинки, коли жоден з поїздів не ходив. А потім сталося цунамі.⁶

Коли виникають такі кризи, багато хто звертається за порадою до урядових лідерів. Лідер може звернутися за порадою до професійних консультантів, політичних партнерів, членів родини, друзів та наукових експертів. Проте, врешті-решт, саме лідер повинен приймати рішення. Приймати такі рішення нелегко, оскільки:

- вони мають велике значення: на карту поставлені ключові цінності та інтереси громад, і ціна як «правильних», так і «неправильних» рішень може бути високою – в соціальному, політичному, економічному та людському плані;
- вони, ймовірно, містять справжні дилеми, які можуть бути розв'язаними лише шляхом компромісного вибору, або «трагічного вибору», коли всі варіанти мають низькі шанси на успіх або матимуть серйозні негативні (побічні) ефекти;
- їм може знадобитися зробити вибір, який загрожує іншим або перерозподілити дефіцитні та критичні ресурси;
- вони мають серйозну невизначеність щодо характеру проблем, ймовірності майбутнього розвитку подій та можливого впливу різних варіантів політики.

Таке поєднання характеристик ставить лідерів у скрутне становище: всі звертаються до них за стратегічним керівництвом, проте самі характеристики криз – загроза, терміновість, невизначеність, колективний стрес – ускладнюють забезпечення лідерства.

Приймаючи найважливіші рішення, що визначають напрямки реагування на кризу, лідери повинні якимось чином зважити на невизначеність, подолати будь-які побоювання, які вони можуть відчувати, контролювати свої імпульси та направляти ресурси уряду на той курс дій, який, як вони можуть тільки сподіватися, є ефективним і доречним в переважаючому політичному й оперативному контекстах.

Лідери сильно різняться за своєю схильністю до прийняття кризових рішень, як показує коротке порівняння деяких президентів США. Деякі лідери кажуть собі, що прийняття жорстких рішень є частиною їхньої роботи. Вони визнають, що іноді можуть помилятися. Яскравим прикладом став президент Гаррі С. Трумен. Престон зазначає, що «рішучість Трумена була легендарною, як і його готовність приймати жорсткі політичні рішення незалежно від політичних наслідків. На його письмовому столі в Овальному кабінеті красувався напис «Фішка далі не йде!». Протягом свого президентства Трумен визнав цей найбільш фундаментальний аспект своєї роботи».⁷

Подібним чином, президенту Джорджеві Бушу-старшому, якого часто критикували за відсутність вдалого політичного бачення, вдалося зростання під час кризи, коли необхідно було приймати важливі рішення з нагальних, складних питань: «Стиль Буша полягав у тому, щоб діяти обережно, але при цьому бути готовим діяти сміливо. Близькі соратники описують Буша як «типову людину моменту», який рідко мав справу з проблеми, якщо йому їх не нав'язували, і, як правило, був блискучим кризовим менеджером».⁸ Син Буша, президент Джордж В. Буш носив своє прізвище «рішучий» як почесний знак (він написав свої президентські мемуари про те, що саме вважав ключовими рішеннями за два терміни перебування на цій посаді). Проте заклики, які він робив під час деяких криз, були дуже суперечливими. Вони, ймовірно, призвели до деяких найбільш руйнівних політичних фіаско країни, включаючи невпинне прагнення до вторгнення в Ірак і суперечливу реакцію його адміністрації на ураган «Катріна».⁹

Іншим лідерам не так комфортно приймати рішення під тиском. Їхні особистість та стиль можуть схилити їх до розгляду всіх сторін проблеми, а отже, наполягати на глибокому аналізі, використанні багатьох джерел рекомендацій і ретельному обговоренні з консультантами, перш ніж приймати рішення. Однак інші лідери сприймають прийняття кризових рішень як болісне утруднення. Їх лякає думка, що їхні рішення можуть розчарувати або навіть нашкодити іншим; деякі бояться зазнати невдачі, а деякі виявляються паралізованими необхідністю робити вибір серед суперечливих порад.

У деяких випадках кризові лідери можуть прагнути максимально дистанціюватися від управління реагуванням на кризу. Зіткнувшись із непереборним тиском кризи, вони задаються питанням, чи вдасться їм та їхнім організаціям ефективно впоратися з нею. Коли вони відчують, що шанси на успіх невеликі, вони прагнуть уникнути особистої відповідальності за потенційно доленосні рішення та політику уряду.

Це призводить до того, що ми могли б назвати «стратегічним ухиленням»: намагання залишитися непоміченим і продовжувати наполягати на тому, що основна відповідальність за реагування на кризу лежить на інших відомствах або рівнях уряду.

Знову ж таки, президенти США дають хороші приклади. Всупереч своєму суспільному іміджу (і уявленню про себе) прихильника жорсткої лінії «полонених не брати», Річарду Ніксону насправді дуже важко давалися «важливі» рішення. Особливо коли вони торкалися його самого і його ключових партнерів, він сприймав їх як грандіозні випробування своєї дотепності, волі та мудрості, на уникнення яких він витрачав багато енергії, а коли це було вже неможливо, він самозаглиблювався й усамітнювався (іноді на кілька днів), перш ніж зробити страшний дзвінок.

Президент Джиммі Картер піддався сукупному тиску, який чинила на нього друга світова нафтова криза, вторгнення СРСР в Афганістан і криза іранських заручників. Ці складні та динамічні події зруйнували ключові компоненти його світогляду. Можливо, що ще важливіше, криза іранських заручників виснажила його психологічно. Будучи за своєю природою мікро-менеджером, він майже щодня протягом року зустрічався за сніданком зі своїми найближчими радниками, щоб обговорити кризу. Зрештою, невтішна відсутність прогресу, дедалі гірші розбіжності між його державним департаментом та радниками з питань національної безпеки, провал військової рятувальної операції та все більш публічне приниження його президентства, спричинене кризою із заручниками, доконали його та негативно позначилися на його ефективності прийняття рішень.¹⁰

Ненаситний читач, людина ідей і учасник дебатів Білл Клінтон вважався «конституційно нездатним до рішучості» навіть під час перебування на посаді губернатора Арканзасу.¹¹ Зволікання стало стандартним підходом до багатьох проблем, з якими він стикався на посаді президента, особливо під час його першого терміну. У кризових ситуаціях Клінтон виступав у ролі «керівника-спостерігача», створюючи простір для тривалих і часто безрезультатних дебатів між радниками й відомствами.¹²

Бувають випадки, коли лідери вважають, що рішення просто потрібно прийняти – і швидко.¹³ Втім швидкі рішення не обов'язково є хорошими рішеннями. В одному всеосяжному мета-аналізі прийняття американських президентських рішень під час міжнародних криз якість прийняття кризових рішень була «низькою» у семи та «середньою» у чотирьох із дев'ятнадцяти вивчених випадків.¹⁴ Ці неоднозначні результати відображені в багатьох поглиблених тематичних дослідженнях.¹⁵ Деякі урядові лідери нехтують почуттям терміновості та витрачають деякий час на прийняття рішення, щоб вони могли поміркувати і по-справжньому зважити цінності й інтереси, поставлені на карту, а також бажаність і здійсненність пропонуваного їм варіанту – навіть в умовах кризи. Деякі урядові лідери краще відчувають різницю між стратегічними та оперативними рішеннями, усвідомлюючи,

що їм слід зосередитися на перших, а не вдаватися до мікро-менеджменту останніх зверху вниз.

3.3 Кризові команди та групова динаміка

Керівники вищої ланки – не єдині і навіть не найвпливовіші учасники антикризових заходів. По-перше, вони потребують поради та звертаються за нею. Навіть під час кризи вони діють в рамках структур колективного прийняття рішень – формальних і неформальних. Управління комітетами-кабінетами, виконавчими радами, проектними групами та іншими «вищими командами» не припиняється, як тільки кризу усвідомлено або оголошено. Однак природа, повноваження та правила прийняття рішень цими комітетами можуть змінитися досить кардинально. Більшість планів на випадок надзвичайних ситуацій передбачають створення колегіальних органів для збору, прийняття рішень та координації реагування на кризу. Багато лідерів формують «військові кабінети» – невеликі неформальні внутрішні кола ключових гравців і довірених осіб – коли вони стикаються з серйозними кризами. Такі групи різняться за складом, розміром й іншими відповідними характеристиками навіть в ході однієї кризи.¹⁶ Вони стають найважливішими вузлами того, що часто є величезними та надзвичайно складними багатоорганізаційними та міжурядовими мережами, які виникають у відповідь на кризи.¹⁷

Очевидно, що «топ-команди» мають свої переваги в забезпеченні високої продуктивності в складних умовах.¹⁸ Втім вони також мають потенційні слабкі сторони.¹⁹ В умовах високого тиску та серйозних наслідків криз потенційні переваги груп – підвищені інтелектуальні та когнітивні здібності (дотримуючись загальноприйнятої думки, що двоє знають більше, ніж один) – легко зводяться нанівець патологічною груповою динамікою. Таким чином, розуміння процесу прийняття кризових рішень вимагає розуміння групової динаміки, яка може вплинути на їхнє прийняття.

Основна проблема, підтверджена як історичними, так і лабораторними дослідженнями, полягає в тому, що особи в групах часто не діляться інформацією та не використовують її ефективно для консультування лідерів або прийняття колективних рішень. Дві крайні форми групової поведінки перешкоджають якості групового обговорення та вибору: конфлікт та конформізм. Деякі групи розпадаються під тиском кризи. В інших групах вірність лідеру та збереження єдності затьмарюють критичні здібності членів групи та здоровий глузд: «критика, інакомислення та звинувачення буквально повинні чекати, поки криза закінчиться».²⁰

Обидві крайності зазвичай призводять до низької ефективності: занадто сильний конфлікт паралізує процес прийняття рішень, а занадто високий рівень конформізму знижує ймовірність того, що будуть висловлені протести проти необдуманих дій і відвертого авантюризму лідера або лідерів групи.

Можливість екстремальних ситуацій посилюється високим ступенем неформальності, що характеризує взаємодію всередині кризових груп: процедурні правила та інституційні гарантії, які стабілізують звичайні способи вироблення політики, як правило, зникають, особливо коли складні умови зберігаються протягом деякого часу. Хоча це може стимулювати інноваційні та креативні практики, це також піддає групи ряду факторів вразливості. До них відносяться наступні:

Ажіотаж і синдром нової групи – члени координаційних груп вищої ланки або кризових команд можуть бути не знайомі з тим, чого від них очікують, і з застосовуваними правилами гри. Особливо в умовах, коли кризи трапляються рідко, висока ймовірність того, що керівники вищої ланки мають невеликий досвід роботи в кризових ситуаціях, а антикризові заходи були нечисленними, розрізненими і не особливо вимогливими. Більш того, деякі кризи трапляються в невідповідний момент, коли не всі штатні посадові особи доступні, або відразу після формування нового уряду, чи після великих перестановок в Кабінеті Міністрів. Коли це станеться, люди, які зібралися за головним столом, не завжди будуть знайомі один з одним і зі своїми відповідними ролями і обов'язками в області антикризового управління, не кажучи вже про те, щоб мати досвід спільної роботи в групі.

Це робить такі групи вразливими до «синдрому нової групи», що виникає, коли члени групи не впевнені у своїх ролях та статусі, а отже, стурбовані можливістю стати козлом відпущення. Отже, вони, ймовірно, віддають перевагу не висловлювати думки, відмінні від тих, що пропонуються лідером або іншими впливовими особами в групі, уникають конфліктів, не критикуючи ідеї один одного, і навіть відкрито погоджуються з пропозиціями інших людей, водночас висловлюючи приховану незгоду.²¹

Така поведінка може частково бути продуктом того, що названо «помилковою згуртованістю», заснованою на мотивації членів групи підтримувати своє становище у внутрішньому колі влади і престижу. Синдрому нової групи можна протидіяти, якщо лідер групи активно втручається з метою встановити ролі, норми й основні правила, які призупиняють розгляд позагрупового статусу та заохочують широку і відверту участь з самого початку.

Тиск конформізму та групове мислення – працюючи під сильним тиском і у відносній ізоляції від «звичайного життя» у зовнішньому світі, кризові команди можуть стати для своїх членів чимось більшим, ніж функціональними підрозділами для обговорення або політичними аренами для управління внутрішніми конфліктами. Вони можуть стати «притулками» для лідера та його соратників: місцем, де можна сховатися від тиску кризової політики й дилем відповідальності за антикризове управління. Інтимне та захищене середовище допомагає їм зменшити тривогу та стрес, які багато хто відчуває під час кризи.

Таке колективне зниження стресу досягається ціною зниження здатності до перевірки реальності.²² Передчасне та надмірне прагнення до згоди між членами групи – явище, відоме як групове мислення, – є поясненням політичних фіаско та погано керованих криз. Члени груп, схильних до групового мислення, стають жертвами безпідставного, але заразливих оптимізму щодо своєї здатності успішно пережити кризу. Учасники, які не поділяють цю «ілюзію невразливості», почуватимуться змушеними відверто говорити про будь-які сумніви та погані почуття, які вони можуть мати щодо курсу дій, якому віддає перевагу група та/або її лідери.²³

Центрифугування та політиканство – з іншого спектрального боку кризи можуть призвести до інтенсивного конфлікту в групах, що приймають рішення. Обстановка криз з високими ставками та високим тиском може посилити існуючу міжособистісну, ідеологічну чи бюрократичну напруженість між членами групи. Коли це трапляється, підрозділи, які приймають кризові рішення, стають полем бою, де стратегічна поведінка є нормою.²⁴ Наприклад, члени групи використовуватимуть свою інформацію та досвід як зброю чи щит у своїй міжособистій боротьбі, але не допомагатимуть групі в цілому приймати розумні рішення. Чутки, виточки, замовчування та спотворення інформації стають невід'ємною частиною цього процесу, як і спроби сформувані або зруйнувати фракції всередині групи. Буде жорстка конкуренція за увагу лідера та спроби підірвати довіру конкурентів до уваги лідера. Коли члени цих політизованих кризових груп починають втрачати впевненість щодо досягнення успішного вирішення кризи, вони зосереджуються на рятуванні себе, а не підтримці групи на плаву.²⁵

Формальні процедури та функціональні вимоги зазвичай регулюють формування кризових команд. Насправді в картину входять багато міркувань, які можуть сприяти дисбалансу або впровадженню конфлікту в груповий процес. Особисті потреби, настрої та розрахунки лідера зазвичай впливають на те, хто в курсі подій, а хто – ні під час кризи. Багато керівників оточують себе надійними й улюбленими джерелами інформації та порад. Відомства, які традиційно знаходяться на низькому рівні в бюрократичній ієрархії, можуть бути просто пропущені або проігноровані, незалежно від їхньої потенційної важливості для реагування на кризу. Таким чином, «непривілейовані та забуті» суб'єкти й відомства не мають можливості висловлювати свої точки зору та ділитися своєю інформацією і досвідом у групі вищого рівня. Хоча придушення розбіжностей у робочій групі – дуже погана ідея, особливо коли доводиться приймати рішення з високими ставками, лідери або інші члени групи іноді навмисно намагаються «підлаштувати» склад внутрішнього кола або процес, за допомогою якого працює група, щоб домогтися прийняття бажаних ними курсів дій і відмовляти прихильникам конкуруючих поглядів в платформі.²⁶

Це створює подвійне навантаження для лідерів. Арнольд Мельцнер добре сформулював цю ідею, коли стверджував, що:

існує делікатний баланс між потребою, щоб правитель був рішучим (реагуючи на кризу), і потребою відкритості в процесі пояснення проблем й отримання порад. Що потрібно, так це правитель, який представляється зовнішньому світу головним, та, який всередині внутрішнього кола створив норми рівності, що сприяють обговоренню, інакомисленню і різноманіттю точок зору.²⁷

Однак навіть за найсприятливіших обставин тінь ієрархії завжди присутня в групах, навіть якщо формальна структура влади не настільки ієрархічна: деякі члени групи підігруватимуть лідерам та говоритимуть те, що, на їхню думку, лідери бажають почути, або, принаймні, уникати говорити про те, що вони думають, оскільки лідери не хочуть знати.²⁸

3.4 Реагування на кризові ситуації на місцях

Загальноприйнята мудрість радить урядовим лідерам і топ-командам приймати стратегічні рішення та координувати дії уряду під час виникнення криз. Очікується, що вони залишать осторонь місцеві інтереси і триваючі чвари, – вони діятимуть узгоджено. Однак було б помилкою вважати, що лідери та центральні уряди завжди «контролюють» процес реагування на кризу.²⁹ Багато ключових кризових рішень не приймаються і не повинні прийматися главами урядів, вищими посадовими особами або офіційною групою з антикризової стратегії. Натомість вони походять зі світу зовнішнього та прихованого.³⁰ Антикризове реагування в сучасному суспільстві найкраще характеризується в термінах розподіленої влади і мережових процесів. Це не обов'язково контрпродуктивно. Добре структуроване делегування повноважень щодо прийняття рішень може забезпечити більш своєчасне, ефективне та законне реагування.³¹

Відмова від прийняття рішень

Концентруючись на «стратегічних рішеннях і скоординованих заходах у відповідь», ми можемо забути, що хід криз визначається обставинами так само, як і вибором: так звані «не ухвалені рішення» можуть визначати хід подій в такій же мірі, як і обдумані політичні рішення. Можна виділити різні форми неприйняття рішень під час криз: (1) рішення, які не були впроваджені; (2) рішення не приймати рішення; (3) рішення не діяти. Це призводить до запізнілої реакції або взагалі унеможливає вжиття заходів. Такий параліч зазвичай пов'язують з людськими помилками або патологіями інформаційних систем, але в багатьох випадках причиною є культурна і політична динаміка всередині та між організаціями, що залучені до процесу.³²

Розглянемо футбольну катастрофу на стадіоні «Хейзел» у Брюсселі в 1985 році. Криза почалася, коли між суперницькими групами британських та італійських уболівальників спалахнула бійка перед початком фіналу Кубка Європи з футболу 1985 року між ФК «Ювентус» та ФК «Ліверпуль». Британські хулігани напали на італійську юрбу в сусідній секції трибун, викликавши паніку серед італійців, замкнених у своїй секції. Коли стіна стадіону впала під натиском людей, які намагалися вибратися назовні, почалася тиснява, в результаті якої тридцять дев'ять людей загинули і 450 отримали поранення.³³ По мірі розвитку кризи кілька важливих невіршених питань вплинули на відповідь.

Рішення, що не були впроваджені – не розроблено послідовних стратегій для управління потоком телефонних дзвінків, що надійшли на стадіон від стривожених друзів і родичів глядачів італійської секції, які разом з мільйонами телеглядачів по всьому світу стали свідками катастрофи в прямому ефірі по телебаченню. Крім того, не була сформульована стратегія взаємодії з пресою. Неофіційна група представників влади, що зібралася у VIP-залі стадіону, ніколи не розглядала ідею припинення телевізійного висвітлення матчу.³⁴

Рішення не приймати рішення – міністр внутрішніх справ Бельгії спостерігав за матчем у своїй брюссельській квартирі. Він оцінив, що влада на місцях була в кращому становищі, щоб судити про те, що слід робити, тому вирішив не втручатися. Він не поїхав на місце катастрофи (рішення, за яке згодом його сильно критикували).

Рішення не діяти – третій тип бездіяльності мав місце, коли судові органи були викликані на стадіон відразу після катастрофи. Після прибуття державний обвинувач і міністр юстиції Бельгії порадилися з командирами поліції. Безпосереднє питання полягало в тому, проводити арешти на місці чи ні. З огляду на брак співробітників поліції й оперативні складнощі, пов'язані із затриманням людей в агресивному натовпі, вони неохоче вибрали політику стримування, а не судового переслідування. Це рішення не діяти стало центром суспільних суперечок в перші дні після катастрофи.

Децентралізація

Задовго до 11 вересня 2001 року Федеральне авіаційне агентство (FAA) та Північноамериканське командування аерокосмічної оборони (NORAD) розробили процедуру взаємодії у разі викрадення літака. Перш ніж FAA змогло попросити NORAD збити цивільний літак, необхідні було пройти «кілька рівнів повідомлення та схвалення на найвищих рівнях уряду».³⁵ Під час кризи 11 вересня не було часу дотримуватися протоколу, як зрозумів Бостонський центр FAA, який відстежував Американський рейс 11 (який прямував до Північної вежі Всесвітнього торгового центру). Бостонський центр не дотримувався протоколу і безпосередньо зв'язався з військовими, вимагаючи винищувачів F-15.

Після питання, реальною чи навчальною є ситуація, два літаки F-15 піднялися в повітря. Як зазначає Комісія з 9/11: «протиповітряна оборона Америки почалася з цього дзвінка».

За кілька хвилин до того, як американський рейс 11 врізався в північну вежу, рейс 175 авіакомпанії Юнайтед (United Airlines) змінив курс на південну вежу. Ця зміна залишилася непоміченою, оскільки диспетчер, відповідальний за рейс 175 авіакомпанії Юнайтед, все ще шукав Американський рейс 9/11, який щойно зазнав аварії. Коли диспетчер зрозумів, що у нього виникла друга проблема, його колега спробував повідомити регіональних менеджерів. Вони відмовилися, щоб їх турбували, оскільки були на нараді, що обговорювала першу аварію. Тим часом Американський літак 77 зник з радарів центру Індіанapolis. Не знаючи про інші викрадення, диспетчер злякався аварії і почав шукати докази. Ось що сталося протягом наступної півгодини:

Центр Індіанapolis так і не побачив, як рейс 77 розвернувся. На той час, коли той знову з'явився в зоні дії основного радара, диспетчери або перестали шукати літак, тому що думали, що він розбився, або дивилися на захід (рейс прямував до Лос-Анджелеса). Хоча командний центр дізнався, що рейс 77 зник безвісти, ні він, ні штаб-квартира FAA не надіслали резюме по всіх пунктах до сусідніх центрів для пошуку основних радіолокаційних цілей. Американський літак 77 летів непоміченим протягом 36 хвилин курсом прямо на схід до Вашингтона, округ Колумбія.³⁶

Наведений приклад демонструє як способи, за допомогою яких високоцентралізовані процедури можуть уповільнити критичну реакцію, так і способи, за допомогою яких ініціатива посадових осіб нижчого рівня може заповнити вакуум і допомогти забезпечити своєчасне реагування. Логіка централізації є найбільш привабливою, коли розробляються плани реагування на кризу; іншими словами, коли немає «живої» кризи, з якою потрібно боротися. Озброєні знаннями минулого – сценарії холодної війни представляли загрозливі літаки, що летять з-за океану, – розробляють ефективні протоколи, які надають кризовим лідерам засоби та повноваження для боротьби з наступаючою загрозою. Але в перші години після терактів 11 вересня саме чиновник нижчого рівня прийняв рішення закрити повітряний простір США і примусити до негайної посадки тисячі літаків.³⁷

Ставка на централізацію під час кризи може бути потенційною перешкодою. Криза, яка відбувається насправді, завжди відрізняється від передбачуваних, на яких засновані офіційні структури антикризового управління. Протоколи можуть виявитися трудомісткими. Канали централізації можуть призвести до безсилля або недієздатності агентств, обходячи й ефективно нейтралізуючи ті, які дійсно здатні змінити ситуацію. Як зазначає Вейк:

Небезпека централізації і звуження повноважень полягає в тому, що може відбутися зниження рівня компетентності, спрямованої на вирішення проблеми.

Особа, наділена владою, не обов'язково є найбільш компетентною особою для подолання кризи, тому звуження повноважень призводить або до менших дій, або до більшої плутанини.³⁸

Відомо, що централізація антикризових заходів призводить до вироблення політики, що сприймається персоналом «на місцях» як недостатня, неефективна або навіть контрпродуктивна.³⁹ Студенти, які вивчають управління катастрофами, давно стверджують, що централізовані способи реагування на розподілені та швидко мінливі загрози є основним джерелом проблем. Вони рекомендують децентралізацію як неминучу необхідність в процесі реагування на кризу.⁴⁰ У деяких організаціях та урядах усвідомлення недоліків централізації призвело до заздалегідь спланованої, формалізованої децентралізації повноважень у певних життєво важливих сферах реагування на кризу. Наприклад, в епоху холодної війни командирам підводних човнів були делеговані повноваження на нанесення у відповідь ядерних ударів в разі «обезголовлюючого» першого удару по американських центрах прийняття політичних і військових рішень.⁴¹

Як зазначалося в Розділі 2, організації з високим рівнем надійності прийняли децентралізацію як визначальну характеристику своєї культури безпеки. У цих організаціях структури управління в кризових ситуаціях побудовані, виходячи з передумови, що тільки ті рішення, які не можуть бути прийняті на місці, будуть передані нагору, де перебувають к кризові лідери.⁴² Є дані досліджень, проведених фірмами США під час рецесії після 2008 року, котрі свідчать, що ті, хто перейшов до більш децентралізованих способів прийняття рішень, пережили негаразди набагато краще, оскільки вони були більш гнучкими й могли діяти швидше, щоб впоратися з локальними проявами кризи та розробити індивідуальні стратегії реагування.⁴³

Вищим керівникам та особам, які формують національну політику, особливо в умовах високодинамічних і технічно складних криз, зазвичай краще покладатися на місцеві органи влади, експертні агентства та кваліфікованих операторів і надавати їм підтримку, а не самим «брати на себе відповідальність» (мікроменеджмент) за оперативні питання. В системі, яка керується широко розділеними центральними цінностями, децентралізація повноважень щодо прийняття рішень є не ризиком, а перевагою для здатності системи реагувати. Це допомагає лідерам економити енергію для прийняття дійсно стратегічних рішень, які ніхто з представників нижчих рівнів не може або не повинен приймати.

Імпровізація

Кризи зазвичай роблять недоречними найбільш продумані плани та передбачені ними владні структури. В епіцентрі подій у Нью-Йорку весь центр управління надзвичайними ситуаціями був подоланий під час терактів 11 вересня, і на цей випадок не було запланованого резервного варіанту; імпровізація була єдиним способом відновити контроль і дозволити приймати стратегічні рішення більш централізовано.

Коли невизначеність призводить до плутанини, антикризове реагування не буде нагадувати чітко окреслений процес прийняття стратегічних рішень і оперативного виконання. Професіонали намагатимуться зробити все можливе, враховуючи обставини; кризові лідери можуть лише намагатися сприяти та організовувати. Розглянемо катастрофу на чилійській шахті в 2010 році, коли тридцять три шахтарі були заблоковані під землею на кілька тижнів. Зрештою чилійці врятували своїх заблокованих шахтарів завдяки сміливій та ефективній імпровізації, якій сприяло ефективне керівництво, яке одночасно посилювало та керувало цією імпровізацією. Як висловилися Рашид, Едмонсон і Леонард у своєму дослідженні реакції:

У часи невизначеності керівники повинні залучати різноманітну групу висококваліфікованих фахівців, але просити їх відмовитися від упереджених уявлень і готових рішень. Ці фахівці повинні розуміти, що якими б досвідченими вони не були, вони ніколи раніше не стикалися з цією проблемою. Група повинна спільно досліджувати, експериментувати та винаходити, а також інтерв'ювати глибокі знання та ідеї, а не просто застосовувати їх. Люди мають працювати в гнучких, мінливих умовах, функціонуючи в командах і виходячи з них у міру зміни вимог ситуації.⁴⁴

Проте було б надмірно оптимістичним вважати, що всі відповіді настільки ефективні. Незважаючи на сучасну риторiku про необхідність «гнучкості» і «життєстійкості» уряду, багато урядів і державних установ не готові до імпровізації (та децентралізації) в процесі прийняття стратегічних рішень. Найважливіше питання в цьому відношенні полягає в тому, коли імпровізація з найбільшою ймовірністю спрацює.

Імпровізації найлегше досягти, коли професіонали стикаються з відомими невідомими.⁴⁵ Ми можемо знайти психологічну готовність і культурний клімат, необхідні для ефективної та законної імпровізації, в організаціях – службах екстреної допомоги та інших підрозділах громадського оперативного реагування, – які регулярно займаються подібними типами інцидентів.⁴⁶ Цей звіт про медичну реакцію на вибухи Бостонського марафону 2011 року є показовим:

Реагування медичного персоналу, як на місці вибуху, так і в лікарнях, здійснювалося майже повністю без центрального керівництва. Бригади швидкої медичної допомоги та лікарі на місці події, дотримуючись заздалегідь встановлених протоколів та імпровізуючи за необхідності, в основному самостійно надавали допомогу пораненим. Лікарі та медичні сестри, які володіють відповідними навичками, сходилися у відділеннях невідкладної допомоги без необхідності виклику. Коли машини швидкої допомоги доставляли пацієнтів до лікарень, групи клініцистів самоорганізовувались у травматологічні бригади. В одному відділенні невідкладної допомоги люди, які не були потрібні для надання безпосередньої допомоги, зрозуміли, що існує проблема перевантаженості. Вони організувались у сусідній кімнаті, звідки їх можна було викликати, оскільки потрібні були їхні особливі навички. Кілька «керівників інцидентів» відділення невідкладної допомоги прокоментували, що їм довелося дати лише декілька інструкцій.

Один з них сказав: «усі спонтанно вивчили свої танцювальні рухи. Тренування та інструктажі з ліквідації наслідків масових аварій забезпечували структуру дій, в рамках якої була можлива імпровізація для вирішення особливих проблем». ⁴⁷

Деякі адміністративні традиції та організаційна культура особливо сприяють імпровізації. Вони цінують прагматизм і надають менеджерам середньої ланки право «просити пробачення, а не дозволу» (як каже відома приказка), коли вони відчують, що обставини вимагають від них проявити здоровий глузд і спробувати нетрадиційні підходи замість того, щоб слідувати правилам і прецедентам. Іншими словами, вони забезпечують плавне «перемикання культури» між рутинними і кризовими умовами. ⁴⁸

Інші адміністративні традиції та організаційна культура (ті, що притаманні багатьом великим бюрократичним структурам) обмежують або активно перешкоджають ефективному використанню імпровізації. ⁴⁹ Державна бюрократія призначена для ефективного та відповідального вирішення певної категорії соціальних проблем, категоризації клієнтів і надання послуг стандартизованими способами – в інтересах ефективності та справедливості. Ці організації, як правило, намагаються звести до мінімуму невизначеність для своїх співробітників, що дозволяє їм структурувати свою діяльність і впроваджувати кращі практики. ⁵⁰ Їм не вистачає мови та культурної ДНК, необхідної для перемикання передач; вони покладаються на формальні правила, а не на професійне судження та на виконання наказів, а не на імпровізацію.

Це створює парадокс: коли менеджери та співробітники державних організацій розуміють, що криза вимагає від організації імпровізації, вони звертаються до правил та прецедентів, щоб керувати необхідною поведінкою. Цей очевидний парадокс має рішення: можна встановити правила, які полегшують перехід до імпровізації за певних обставин. ⁵¹ Це може спрацювати лише в тому випадку, якщо менеджери навчені розпізнавати (і наділені повноваженнями змінювати свій спосіб дій), коли наявного репертуару більше недостатньо для подолання поточної кризи, та коли дотримання існуючих процедур призводить до затримок і дисфункцій у відповідь. Такий перехід у «режим кризової імпровізації» дозволяє прискорити прийняття рішень, скоротити бюрократичну тяганину, підвищити гнучкість і дозволяє залучати додаткові ресурси у визначених законом межах.

3.5 Координація в кризових ситуаціях: виклики, форми і лінії розлому ⁵²

Навіть коли лідери приймають добре обґрунтовані рішення, що визначають чіткий курс дій, вони все одно стикаються з проблемою забезпечення матеріалізації їхнього рішення. Лідери залежать від організацій – як всередині, так і поза їхньою безпосередньою юрисдикцією – для виконання своїх рішень.

Оскільки в більшості криз зазвичай беруть участь кілька організацій, лідери покладаються на певний рівень координації між цими організаціями. Однак характеристики кризи, особливо на ранніх стадіях гострої надзвичайної ситуації, ускладнюють централізовану координацію операцій. Налагодити злагоджену співпрацю непросто, коли причина кризи невідома, зв'язок порушено, збиток незліченний, а потенційні наслідки чийхось дій можна тільки уявити.

Координація відноситься до співпраці між партнерами з реагування.⁵³ Корисно проводити концептуальне розмежування між кризовою координацією як процесом (узгодження заходів) і як результатом (узгоджені дії суб'єктів, що співпрацюють).⁵⁴ Останнє визначення стосується спостережуваної співпраці («партнери працюють разом скоординовано»). Співпраця, в цьому сенсі, може бути не набагато більшою, ніж своєчасний обмін інформацією, втім вона також може включати далекосяжну інтеграцію операцій для досягнення певних стратегічних цілей – таких як «бажані національні результати» – через спільні командні центри, спільні оперативні групи, спільні відділення на місцях або інші інституціоналізовані координаційні механізми. Ми також можемо визначити координацію з точки зору управлінської діяльності, форми оркестрування («уряд намагався скоординувати дії всіх залучених сторін»). З цієї точки зору, антикризова координація є організацією і забезпеченням процесів співпраці в рамках мереж суб'єктів, що беруть участь в реагуванні на кризу і / або відновленні.

Цікаве питання полягає в тому, чому в одних випадках досягається високий рівень співпраці (часто вихваляється негайна реакція на вибухи в Лондоні в 2005 році), в той час як в інших структура «об'єданого» управління тріщить по швах (як це сталося під час реагування на ураган «Катріна» в 2005 році). Цьому питанню приділяється особлива увага в області вивчення стихійних лих. Ефективне співробітництво в умовах кризи навряд чи виникне саме по собі.

Планування ні в якому разі не є достатнім механізмом для налагодження співпраці в кризових ситуаціях.⁵⁵ Більшість урядів мають офіційні структури координації в кризових ситуаціях. Такі структури (і процеси, які вони забезпечують) можуть мати або не мати відношення до того, що насправді відбувається в міжорганізаційному і міжурядовому просторі, коли дійсно виникає серйозна непередбачена ситуація. Багато планів на випадок надзвичайних ситуацій та координаційні структури, передбачені в них, можна охарактеризувати як «фантастичні документи», засновані на відверто нереальних – найчастіше надмірно оптимістичних – передумовах.⁵⁶ Інші плани можуть бути по суті обґрунтованими, але в кінцевому підсумку залишаються мертвою буквою, оскільки вони погано поширені або не мають обґрунтування у відповідних поглядах керівників і в організаційній культурі.

Як лідери можуть сприяти або нав'язувати співпрацю між суб'єктами як всередині уряду, так і за його межами, багато з яких не співпрацюють регулярно і навіть не взаємодіють у повсякденних процесах управління?

Як вони можуть охоплювати різні рівні управління? Як вони можуть створювати міжнаціональні та наднаціональні інтерфейси та платформи у випадку транскордонних криз?⁵⁷ Щоб оцінити, наскільки ефективна співпраця в кризових ситуаціях може бути досягнута за допомогою певної форми координації, ми визнаємо два аспекти цього питання: вертикальну та горизонтальну координацію.

Вертикальна координація – відносини між суб'єктами, які перебувають у тій чи іншій формі (формальній чи де-факто) ієрархічних відносин між собою: керівники відомств або рад директорів та керівники регіональних відділень або спеціалізованих департаментів; центральні агенції та лінійні департаменти; національний та субнаціональний рівні управління. Теоретично, будь-які розбіжності між ними можуть бути вирішені рішенням центру. Однак на практиці більшість дій з реагування на кризу можуть і будуть визначатися суб'єктами, які діють на значній географічній та ментальній відстані від головного виконавчого органу, у мережах взаємозалежних зацікавлених сторін, де ніхто не може бути названий «відповідальним».⁵⁸ Горизонтальна координація – розподіл праці між організаціями, які не перебувають у жодному ієрархічному відношенні один до одного. Співпраця – це випадковий результат або результат переговорів. Вона може мати форму бічних платформ і процесів обміну або надання допомоги та керівництва вищим органом. У демократичних країнах таке трапляється рідко, якщо взагалі коли-небудь буває, результатом наказів, що надходять від виконавчої влади.

Вертикальна координація: повноваження на ведення переговорів

У більшості систем вертикальна координація організована навколо того, що ми можемо назвати «принципом субсидіарності під час катастроф». Плани готовності до кризових ситуацій (і законодавча база, що лежить в їх основі в багатьох країнах) традиційно будувалися з передумови, що кризи найкраще можуть подолати служби екстреного реагування, розташовані поблизу географічного місця впливу, або технічні експерти, які найбільше знають про певну загрозу. Коли місцева влада не може впоратися, вона звертається за допомогою до вищих інстанцій. Хоча це добре виглядає на папері і, як правило, добре працює при моделюванні криз, при настанні реальної кризи така схема не завжди працює так бездоганно, як це передбачалося.

Ключовою проблемою вертикальної координації є дилема розширення масштабів: коли повинні втрутитися вищі органи і що саме тягне за собою «втручання»? Хто вирішує, коли настав момент? Передача повноважень з управління кризовими ситуаціями наверх збільшує розрив між особами, які приймають рішення, і місцем подій. Це часто вимагає нових відносин між центральною владою та місцевим реагуванням і може викликати невдоволення серед місцевої влади та жертв.

Коротше кажучи, це делікатне рішення, яке викликає питання, чи дійсно проблема координації, яка вирішується, гірша, ніж та, яка створюється. Хоча принцип субсидіарності під час катастроф чудово працює на папері, реальність кризи, як правило, демонструє основні лінії розлому. Ми розрізняємо три типи ліній розлому, які часто виникають у кризових ситуаціях.

Формальні лінії розлому – детальний розподіл праці для конкретних типів криз часто виявляється непридатним для мережі необхідних учасників, які повинні бути зібрані для боротьби з поточною кризою. Кризи, як правило, створюють унікальні проблеми, які не завжди можна передбачити. Небагато планів з подолання криз або стихійних лих витримують зіткнення з реальністю.⁵⁹ Особливо це стосується транскордонних криз, які виходять за межі географічних та функціональних кордонів. Швидко розвиваються кризи з безліччю «нульових точок» – згадайте пандемію H1N1, кризу сексуального насильства, виявлену в багатьох національних конгрегаціях Римо-Католицької церкви, глобальну фінансову кризу або вербування молодих джихадистів по всьому Заході – вимагають інших способів координації, ніж локалізовані, такі як міжнародний промисловий вибух або тюремний бунт.

Природа розглянутої системи, звичайно, має значення. В унітарних державах ми можемо очікувати, що вертикальна координація працюватиме швидше і більш злагоджено, ніж у федеративних державах, де лінії влади можуть бути більш спірними. В унітарних системах, як правило, існують формальні механізми, що дозволяють політичним керівникам сконцентрувати офіційні повноваження щодо прийняття рішень за допомогою якогось юридичного механізму (зазвичай типу оголошення надзвичайного стану). У федеральних системах це не так просто. Навіть у часи кризи важко, якщо не неможливо, зосередити повноваження щодо прийняття рішень в руках виконавчої влади. Візьмемо, наприклад, труднощі, з якими стикаються європейські лідери та інститути ЄС при подоланні кризи в єврозоні на питання «Хто головний?» не можна відповісти однозначно. Механізми грошово-кредитного управління ЄС просто занадто складні.⁶⁰ Таким чином, стає більш важливим питання: хто може мати неформальні повноваження, необхідні для виконання керівної роботи з координації кризових ситуацій: скаикання, визначення порядку денного, вироблення спільних підходів, використання розрахованого поєднання жорсткої і м'якої сили, необхідного для виконання численних рішень, без чого є неможливим узгоджений підхід?

Лінії культурного розлому – часто припускають, що криза чи катастрофа повинні усунути всі бар'єри для співпраці, які можуть існувати між ієрархічно пов'язаними суб'єктами. Насправді кризи, як правило, посилюють раніше існуючі форми недовіри. У системах, де місцеві громади ставляться до центральних (або вищих) органів влади з недовірою, тому ми можемо очікувати проблем з вертикальною координацією – зусилля з координації будуть сприйматися як погано замасковані плани «захопити владу».

Місцева стійкість вітається, а до центральних «подаруночків» ставляться з підозрою. Наприклад, у деяких районах Сполучених Штатів широко поширена недовіра до «федералів», що не забезпечує чіткої координації між місцевими та федеральними органами влади (прикладом може бути ураган «Катріна»). З іншого боку, можна очікувати, що історія успішної співпраці між різними рівнями влади покращить її.⁶¹ У регіонах або країнах, які неодноразово стикаються з подібними кризами, моделі міжорганізаційної та міжурядової координації можуть інституціоналізуватися в мережах, склад і правила взаємодії яких еволюціонують як частина формування субкультури антикризового управління. Подібним чином, на рівні громад у містах чи регіонах, які часто зазнають стихійних лих, існують так звані субкультури стихійних лих.⁶²

Лінії політичного розлому – важливо, хто головний. У деяких лідерів може виникнути спокуса використовувати вертикальну координацію як інструмент для захоплення влади або ухилення від відповідальності. Президенти США розуміють, що оголошення про стихійне лихо – це символічно потужний акт з невеликою кількістю негативних побічних ефектів; противники президента також розуміють це.⁶³ Після того, як ураган Ендрю наклав Флориду влітку 1992 року, і за кілька місяців до виборів, губернатор Флориди (демократ), як повідомляється, не поспішав звертатися за федеральною допомогою, оскільки не хотів підвищувати авторитет президента Буша (республіканця) в очах громадськості Флориди. Подібним чином повідомлялося, що губернатор Бланко не горів бажанням врятувати мера Нового Орлеана Нагіна – незважаючи на те, що вони обидва були демократами, але Нагін підтримував республіканського опонента Бланко Боббі Джиндала на попередніх виборах. Після урагану «Сенді» губернатор штату Нью-Джерсі від Республіканської партії Кріс Крісті тісно співпрацював з президентом Обамою (на розчарування багатьох колег-республіканців). Ці звіти, точні чи ні, ілюструють часто висловлене спостереження, що кризи – це можливості продемонструвати лідерство. Вони також є потенційними пастками для лідерів, які не розуміють політичної природи антикризового управління.

Критичний тест для кризових лідерів, які намагаються налагодити вертикальну координацію виникає на базовому рівні: чи дійсно організації узгоджують свою поведінку й обмінюються ключовою оперативною інформацією? Коли міжурядова і бюрократична політика пронизує процес реагування на кризу, шанси на те, що головний центр прийняття рішень нав'язуватиме себе ворогуючим угрупованням, невеликі. У цих умовах центр має хороші шанси стати ареною, де різні зацікавлені сторони просувають різноманітні підходи та пріоритети щодо того, що потрібно зробити. Типовим результатом є великі розбіжності між компромісними рішеннями, прийнятими в кризових центрах, і фактичним проведенням кризових операцій всередині усіх виконавчих органів і керівників на місцях і між ними.

Горизонтальна координація: відповідність функції та місця

Кризи та стихійні лиха проявляються у найрізноманітніших формах, висуваючи потенційно різні вимоги до громад та урядів, які вживають заходів реагування. Тому вони вимагають залучення великої кількості різних організацій, що представляють різні «технології» реагування на кризу, чиї ролі і методи роботи необхідно узгодити. Криза сибірської виразки, яка тримала США в руках відразу після терактів 11 вересня, є яскравим прикладом виникнення мережі у відповідь на немислиму загрозу. Багатьом різним організаціям, які зазвичай не працювали разом, тепер довелося налагоджувати співпрацю: лікарням, розвідувальним організаціям, поліції, спеціалізованим армійським підрозділам, які знають про сибірську виразку, поштовій службі США і всім організаціям, які отримували листи з білим порошком.

Елементарною проблемою для тих, хто прагне забезпечити скоординоване реагування, є те, що дослідники стихійних лих називають відповідністю місця і функцій.⁶⁴ Громадські організації традиційно створюються для виконання певної функції (наприклад, прибирання сміття, залізничне сполучення, медичне обслуговування, покарання і так далі). Ці організації виконують свої функції в даному географічному регіоні за певних умов. Кризи кидають виклик цим організаційним схемам, оскільки вони рідко точно вписуються в межі заздалегідь визначених сфер політики.

Координація дій у кризових ситуаціях може бути ще більш ускладнена тим, що в літературі про стихійні лиха відоме як проблема масового зближення (або масового нападу): громадяни намагаються пробитися до місця події, в той час як урядовці поспішають взяти участь у політичних заходах реагування на кризу. На рівні громади люди можуть мати різні мотиви для цього – від занепокоєння щодо безпеки близьких людей та справжніх альтруїстичних інстинктів до простого прагнення сенсацій – але наслідки однакові: дороги забиваються, що уповільнює мобілізацію сил реагування на надзвичайні ситуації; вкрай необхідні служби реагування на надзвичайні ситуації повинні тримати «туристів до місць біди» на відстані; спілкування та фізична взаємодія між службами реагування на надзвичайні ситуації ускладнюються. На елітному рівні керівниками та агенціями також може керувати поєднання альтруїстичних й опортуністичних мотивів у прагненні домогтися або прагненні уникнути участі в зусиллях з реагування на кризу. Навіть у коридорах виконавчої влади може виникнути форма «масового нападу», яка вимагає ретельного управління доступом, залученням і координацією для досягнення зваженого та узгодженого набору державних заяв та ініціатив.

Безумовно, самоорганізація громадян і спонтанне волонтерство часто мають вирішальне значення для ефективного реагування, особливо на ранніх етапах великомасштабного стихійного лиха.⁶⁵ Соціальні мережі полегшили самоорганізацію громадян.

Таблиця 3.1 *Типи організацій, що беруть участь у процесах
реагування на стихійні лиха*

Завдання	Регулярні	Нерегулярні
Структура		
Існуюча	<u>Тип 1: Встановлення</u> (наприклад, поліція, пожежна служба, швидка допомога)	<u>Тип 2: Поширення</u> (наприклад, житло, сім'я, соціальні послуги, податки, школи)
Нова	<u>Тип 3: Розширення</u> (наприклад, Червоний Хрест, Армія порятунку)	<u>Тип 4: Формування</u> (наприклад, органи з відновлення, організації жертв стихійних лих)

У той же час зусилля громадян повинні бути узгоджені із залученням професіоналів. Це є непростим завданням, хоча б тому, що вхідні служби реагування на надзвичайні ситуації насправді можуть бути не «першими» на місці події, і вони не заслуговують на повагу, коли ігнорують або навіть відкидають часто героїчні зусилля тих, хто примчав на місце події, щоб запропонувати свою допомогу.⁶⁶

Різноманітність груп та організацій, які можуть бути залучені до реагування на кризу, добре відображено в класичній типології організаційних заходів реагування на стихійні лиха, запропонованій Расселом Дайнсом.⁶⁷ Вона ґрунтується на двох ключових аспектах: чи є участь організації в кризі або стихійному лихові частиною основних завдань цієї організації чи ні? Чи здійснюються операції організації з реагування в рамках її вже існуючої структури, чи організації необхідно адаптувати свою структуру або її розмір? В сукупності ці вимірювання дають чотирикратну типологію (див. табл. 3.1). У кожному осередку знаходиться група організацій зі схожими характеристиками і труднощами реагування на кризові ситуації.

Створені організації 1-го типу, як правило, являють собою першу лінію реагування на гостру надзвичайну ситуацію, що розгортається. Вони часто дійсно вирішують питання «життя і смерті» за рахунок швидкості, масштабів й ефективності своїх заходів у відповідь, які, в свою чергу, залежать від якості їхніх внутрішніх комунікацій і підготовки співробітників щодо надання першої допомоги. Ці організації добре відомі громадськості та зазвичай користуються потужною громадською підтримкою. Вони вважають себе центром антикризового управління і, як правило, витрачають значну частину своїх ресурсів на антикризове планування, підготовку і навчання. Вони зазвичай менш сприйнятливі до політики та політичних наслідків, що можуть мати кризи.

Організації-розповсюджувачі 2-го типу відіграють вирішальну роль у вторинному реагуванні на кризу, тобто в усуненні економічних, соціальних і психологічних наслідків криз та стихійних лих. Реагування на стихійні лиха не обов'язково є частиною їхньої основної діяльності, хоча це частіше за все входить до їхніх більш широких мандатів. Їх рівень участі в антикризовому плануванні досить обмежений. Зазвичай вони є частиною «бюрократії», з якою громадяни стикаються день у день. Громадський авторитет, яким вони користувалися до кризи, може значно відрізнятись, але найчастіше він значно нижчий, ніж у існуючих служб екстреної допомоги. Організації, що розширюються, стикаються з проблемою необхідності переходу від послідовної обробки окремих звернень до високошвидкісної паралельної обробки великої кількості звернень і від добре структурованих, передбачуваних звернень до незвичайних та нерегульованих. Це вимагає імпровізації та відходу від стандартних операційних процедур. Типовим прикладом є житлове управління великого міста, яке повинно раптово переселити велику кількість жертв, котрі втратили свої будинки через повені або вибухи, чи раптового припливу біженців, що вимагає мобілізації багатьох агентств і добровольців.

Організації, що розширюються, 3-го типу, як правило, є організаціями з надання соціальних послуг всередині уряду та за його межами, для яких антикризове управління є ключовим (хоча і не основним) компонентом їхньої місії. У цих організаціях більшість персоналу зазвичай займається завданнями, відмінними від антикризового управління (вони залишаються «неактивними»). Організації, що розширюються, в яких домінують добровольці, такі як Червоний Хрест, виконують допоміжні функції для існуючих організацій, водночас можуть також надавати державні послуги самостійно. Їхня продуктивність підвищується або знижується залежно від їхньої здібності підтримувати «пропускну здатність», як кількісно, так і якісно.

Організації 4-го типу формуються та буквально народжуються під час криз і стихійних лих або після них. Вони виникають спонтанно й несподівано, у відповідь на раніше незаплановані потреби або передбачувані недоліки існуючих заходів реагування (наприклад, групи постраждалих, мережі відновлення). Їхні мандати, як правило, неоднозначні, структури їхніх повноважень незрозумілі, а процеси неструктуровані. Вони «приземляються» і намагаються «додати цінності» в і без того густонаселений організаційний простір. Відомо, що це створює напруженість у відносинах з деякими з раніше існуючих організацій. У відповідь на катастрофу «Катріна» виникла нова мережа ділових організацій для координації реагування приватного сектору. Ця співпраця приватних і державних суб'єктів згодом була інституціоналізована в центрах екстрених операцій бізнесу як на державному, так і на національному рівнях, які можуть бути задіяні під час кризи.⁶⁸

Коли організації в мережі реагування працюють погано, і у сукупності стратегічний рівень повинен намагатися стимулювати співпрацю за допомогою горизонтальної координації, може виникнути багато проблем.

Горизонтальна співпраця між сторонами-учасниками, наприклад, легко підбивається як технічними, так і культурними комунікаційними проблемами. Організації можуть дотримуватися різних уявлень про значення та необхідність координації. Наприклад, працівники швидкої допомоги, як правило, розуміють необхідність співпраці, але можуть категорично не погоджуватися з тим, як інші "непрофесійні" організації намагаються досягти цього. Військові організації віддають перевагу ієрархічній координації, тоді як медичні бригади, швидше за все, будуть протистояти координаційним зусиллям зверху. Різноманітність інтерпретацій необхідності і значення антикризової координації значно зростає в міру ускладнення кризи

Ми прослідковуємо цю напруженість, виявляючи деякі природні лінії розлому, які можуть проявлятися на горизонтальних рівнях координації, тим самим підбиваючи ефективність мережі реагування.

«Професіонали» проти «аматорів» – добре підготовлені служби швидкого реагування, які часто прагнуть довести свою готовність – можуть бути шоковані або занепокоєні (чи і те, і інше) відчутною відсутністю швидкості та досвіду, які «бюрократи» з організацій 2-го типу можуть демонструвати під час кризи. Поки служби реагування на надзвичайні ситуації «занурюються ногами в бруд», вони бачать, як «бюрократи» не в змозі пристосуватися до вимог високошвидкісної обробки великої кількості даних. Вони вголос задаються питанням, як «благодійники» організації 3-го типу досягають успіху («нам доведеться знайти для них якусь діяльність»). «Бюрократи», в свою чергу, спробують пояснити, що організації робили все можливе, враховуючи, які нездійсненні завдання перед ними постають. Волонтери організацій 3-го типу вражені, дізнавшись, що їхній внесок не цінується.

Оперативні та стратегічні перспективи – у розпал кризи служби швидкого реагування, як правило, виключно і невідкладно стурбовані безпекою та виживанням (потенційних) жертв. Їхня місія – це те, чого вони навчаються, що змушує їх працювати. Така оперативна перспектива і повна відсутність турботи про довгострокову перспективу (тут і зараз – єдине, що має значення) легко (і часто швидко) вступає в протиріччя з перспективою, яку організації 2-го типу привносять на місце подій. Інші цінності – наприклад, справедливість та доброчесність – виходять на арену прийняття рішень. Суперечливі цінності можуть призвести до серйозних розбіжностей, які проявляються на місці, підживлюючи вже існуючі помилкові уявлення про основні мотиви. Наприклад, пошуково-рятувальний аспект стихійних лих, як правило, швидко втрачає важливість, роблячи інші типи організацій більш актуальними та важливими. Це може призвести до розчарування серед служб швидкого реагування на надзвичайні ситуації, що підживлює зростаючу неповагу («Ми зробили свою роботу, чому ви не можете зробити свою?»). Оперативна фіксація та очевидна сліпота до ширшої політичної картини й довгострокових міркувань, що виходять за рамки поточного інциденту, як правило, бентежать представників інших типів організацій.

Локальні дії в порівнянні з більш широкими перспективами – члени організацій 3-го типу зазвичай входять в мережу реагування «ззовні». До них належать добровольці, які примчали на місце події, залишивши сім'ї та роботу («Ми тут, щоб допомогти»). Вдячність добровольцям може тривати недовго («Тут ніхто не просив вас допомагати»). Коли сторонні організації з'являються на арені і претендують на владу, місцеві жителі можуть чинити опір. Вони не відразу спроможні визнати компетентність, здібності чи легітимність таких нових організацій. Сприйняття може бути ще сильнішим, якщо організації 3-го типу грають зі своїми спонсорами, дотримуючись репертуару дій, що відповідають мандату, і відмовляючись брати на себе додаткові завдання. Або, що ще гірше, коли організації 3-го типу починають боротися одна з одною за «територію», виступаючи в світлі телекамер. Організації третього типу будуть стверджувати, що без фінансування вони не зможуть допомогти.

Зіткнення еліт – політична та організаційна еліти, що діють в рамках мережі реагування на кризу, додають в суміш критичний інгредієнт. В ідеальному типовому сценарії вони прагнуть врегулювати напруженість, що виникає, і направити свої організації в русло розширеного і гнучкого співробітництва для управління поточною кризою. Втім лідери можуть розпізнати несподівані можливості під час кризи (ми докладніше зупинимось на ідеї використання кризи в наступних розділах). Відомо, що лідери, якщо це слугує їхнім організаційним чи особистим цілям, ініціюють стратегії та дії, які не обов'язково призводять до скоординованої реакції. Більше того, у невеликих системах, де лідери добре знають один одного, криза може легко розпалити тліючу напруженість між елітами. Таким чином, організація великомасштабної мережі реагування неминуче тягне за собою «управління» іншими лідерами.

Ми не хочемо сказати, що проблеми з координацією завжди будуть виникати по цих лініях розлому. Ми припускаємо, що керівники, які будуть нести відповідальність за збої в координації, повинні враховувати типи ліній розломів і роль, яку вони відіграють у виникненні деяких постійних кризових проблем з координацією.

3.6 Зміцнення координації в кризових ситуаціях

Акт координації, по суті, є політичною діяльністю: для створення впорядкованої взаємодії в організаціях та між ними потрібен делікатний вибір щодо влади, відповідальності, правил поведінки та розподілу праці.⁶⁹ Основна проблема координації як форми адміністративної політики досить проста: державні інститути, як правило, виявляють непокірність.⁷⁰ Вони не є простими інструментами та добре змащеними машинами, де всі співробітники знають, що робити, коли це робити, і насправді роблять те, що від них очікують. У них є свої внутрішні складності, і зовні вони можуть наполягати на тому, щоб стояти на своєму та відстоювати свої вузькоспеціалізовані інтереси. Вони автоматично не схильні підкорятися прагненню до імовірно вищої мети – досягнення скоординованого реагування на кризу.

Для деяких державних установ можливість діяти під час реальної кризи на відміну від постійних генеральних репетицій є лакмусовим папірцем для перевірки їхньої доцільності та спроможності. Недієвість чи неефективність під час значної надзвичайної ситуації може загрожувати майбутньому спеціалізованих установ, таких як організації цивільної оборони, спеціальні поліцейські та пожежні підрозділи, а також бригади невідкладної медичної допомоги. Коли справа дійде до з'ясування стосунків, у них будуть стратегічні мотиви або прагнення до помітного участі в процесах управління кризовими ситуаціями. Уникнення звинувачень і «бюрократична політика» ніколи не виходять за рамки мислення ключових керівників, оскільки вони передбачають розподіл повноважень, ресурсів і відповідальності щодо антикризового управління між різними підрозділами виконавчої влади, а також розробляють платформи та процедури, що регулюють взаємодію між ними.

З точки зору політичного лідера, час, необхідний для запуску багатофункціонального механізму, може викликати занепокоєння (якщо не стати неприйнятним) в умовах інтенсивного тиску засобів масової інформації та громадського збудження. Минулі невдачі у співпраці можуть ще більше збільшити спокусу для лідерів втрутитися на ранній стадії. Також може виникнути необхідність втручання вищих органів влади для підтримки відносної цілісності організації в умовах асиметричного співробітництва. З цих причин антикризове управління сприяє виникненню напруженості між політикою виконавчої влади та спільним управлінням. Багато що поставлено на політичну карту; якщо (спільна) реакція на кризу буде неадекватною або не відповідатиме очікуванням громадськості, політичні лідери можуть постраждати від наслідків. Лідери, не мережі, будуть притягнуті до відповідальності після кризи.⁷¹ Іноді політичні стимули можуть врешті-решт зіткнутися з наріжними каменями ефективної кризової співпраці: добровільністю, автономією, адаптацією, імпровізацією та навчанням.

І все ж деякі операції з управління кризовими ситуаціями демонструють вражаючий ступінь впорядкованості: виникають кризові центри, інформація об'єднується, ресурси розподіляються, переважають співпраця та імпровізація. Реакція місцевої влади на напади 11 вересня та реакція Європи на цунамі в День подарунків (англ. Boxing Day – 26 грудня) 2004 року є важливими прикладами.⁷² Така ефективна координація виникає не тому, що лідери нав'язують її зверху вниз або з центру назовні. Швидше, вона виникає через систему неформальних каналів, поведінкових норм і угод.⁷³

Координація, швидше за все, виникне з хаосу, викликаного кризою, коли кризові лідери створюють для цього відповідні умови.⁷⁴ Однією з таких умов є те, що учасники повинні бути мотивованими визнати свою взаємозалежність і почати обмінюватися інформацією. Взаємна довіра, звичайно, зростає повільно та легко втрачається, й багато факторів впливають на надійність існуючих або нових організаційних практик.⁷⁵

Досить відзначити, що відсутність надійності є вірним способом припинити розвиток процесу координації в зародку.

Швидка поява скоординованої реакції може призвести до того, що ми називаємо парадоксом ефективної координації. Коли початкове структурування інформаційних, комунікаційних і командних потоків сприймається як успішне, що формується координаційна структура, котра наділяється легітимністю. Це, в свою чергу, міцно закріплює початкове структурування. У найкоротші терміни існує тільки один спосіб впоратися з кризою. Така «миттєва інституціоналізація» може бути корисною на ранній стадії антикризового управління, проте чим вона вигідніша, тим більш усталеною стає структура антикризового управління. Вона в змозі захистити арену прийняття кризових рішень від інших учасників, що, в свою чергу, може підірвати довгострокову координацію.

Алан Бартон описує результат цього парадоксального ефекту як «бюрократизацію альтруїзму».⁷⁶ З часом загроза кризи зникає, і увага зосереджується на поверненні до нормального життя, компенсації збитків, допомозі постраждалим і засвоєнні уроків. Ці функції антикризового управління зазвичай передбачають участь інших інституційних суб'єктів, крім тих, які задіяні на ранніх етапах антикризового управління. Проте, цим новим суб'єктам може бути важко включитися в антикризову мережу, яка зарекомендувала себе з хорошого боку. Перехід від миттєвих турбот до довгострокових створює ґрунт для бюрократичної боротьби, спотворення інформаційних потоків і зниження ефективності антикризового управління. Щоб запобігти цьому, потрібно мудре та гнучке управління включенням і взаємодією в мережах спільного реагування.⁷⁷

Формалізація координації – коли співпраця, що зароджується, стає предметом постійних правил і рутини – це лише питання часу. Початкова фаза координації в кризових ситуаціях може обійтися без інструкцій, але наступні фази вимагають декількох ключових правил, які полегшують взаємодію між різними учасниками та структурують інформаційні потоки. За відсутності цих правил крихкий стан розвинутої координації може легко зруйнуватися під тиском безлічі дійових осіб і політизацією міжорганізаційних і міжурядових відносин. Керівники вищої ланки можуть відігравати ключову роль у цьому процесі, приймаючи найважливіші рішення, підтримуючи процес прийняття рішень в потрібному руслі, забезпечуючи якість процесу прийняття рішень і виступаючи в якості «зовнішнього обличчя» операції з управління кризовими ситуаціями. Аналогічно, керівники різних організацій, що беруть участь у процесі координації, можуть сприяти або перешкоджати координаційним зусиллям, передаючи своїм рядовим працівникам спосіб ставлення до співпраці з іншими організаціями в процесі реагування на кризу.

3.7 Прийняття рішень та координація: висновки

Існує стійкий міф про те, що кризові лідери вищого рівня є ключем до успішного реагування на кризу. Така концепція антикризового управління наголошує на плануванні, командуванні та контролі: план забезпечує ефективну координацію, лідери керують скоординованою мережею зі своїх кризових центрів.

Насправді якість реагування на кризові ситуації в меншій мірі залежить від планування і контролю на вищому рівні. Найбільш ефективні операції з реагування на кризу характеризуються значним ступенем імпровізації на різних рівнях управління. По-справжньому ефективне антикризове реагування не може бути примусовим: воно в значній мірі є результатом процесу узгодження зусиль професіоналів, що природно розвивається. Цим процесом не можна керувати лінійно, поетапно та комплексно з єдиного центру управління кризовими ситуаціями і координації. Існує просто занадто багато перешкод, які відокремлюють рішення керівництва від його своєчасного виконання на місцях.

Коли реакція сприймається як невдача, зазвичай лунає заклик до більшої координації та сильнішого керівництва. Результатом легко може стати поява нових планів, які підкреслюють подальшу централізацію влади: бюрократичні піраміди та бюрократичні царі покладаються на ініціативу координації там, де вона не виникає спонтанно. Все більш деталізовані плани, засновані на останній великій кризі, швидше за все, обмежать можливості для імпровізації та підірвуть співробітництво, котре зароджується. Ця модель є класичним прикладом невдачі в посткризовому навчанні – до цієї теми ми повернемося в Розділі 6.

Лідери важливі не лише як всемогутні «особи, які приймають рішення», а скоріше як розробники, фасилітатори та зберігачі інституційного устрою, що забезпечує ефективні процеси прийняття рішень та координації на всіх рівнях. Ми не припускаємо, що лідери повинні просто покладатися на інноваційний потенціал людей і організацій, який може «проявитися» після кризи. Лідери повинні забезпечувати стратегічний напрямок у міру необхідності, активно відстежувати відповідь та визначати рішення, які мають вирішальне значення для якості цього реагування. Вони повинні інвестувати в побудову довірчих відносин між організаціями, юрисдикціями та громадами, які «піддаються ризику» кризи, та допомагати їм розвивати соціальний капітал і довіру, які є вкрай важливими для сприяння виникаючим, неформальним, швидким й інклюзивним процесам координації, які є необхідними для ефективного реагування на кризу та відновлення.⁷⁸

Нотатки

- 1 Приклад, адаптований Стерном та ін. (2014).
- 2 Герман (1963); Еллісон (1971); Яніс (1989); Розенталь та ін. (1989); Брехер (1993).

- 3 Ларссон та ін. (2005); Боїн та ін. (2013).
- 4 Таке масштабування часто пропонують в офіційних планах дій у кризових ситуаціях і при стихійних лихах. Наприклад, у Сполучених Штатах, як тільки президент офіційно оголошує певний район зоною стихійного лиха, Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій (FEMA), яке зараз входить до складу Департаменту національної безпеки, починає активно координувати реагування на катастрофи. Петак (1985); Во (1990); Сільвес і Каммінг (2004); Сільвес (2008).
- 5 Див. також Бах (2015).
- 6 Незалежна комісія з розслідування ядерної аварії на Фукусімі (2014: 6–7).
- 7 Престон (2001: 32).
- 8 Престон (2001: 199).
- 9 Буш (2011). Рікс (2006); Баді (2010).
- 10 Рад (1980); Сік (1985).
- 11 Гамільтон (2011: 480).
- 12 Престон і Харт (1999); Гамільтон (2012).
- 13 У великій кількості міждисциплінарної літератури задокументовано, як вони це роблять і які фактори впливають на їхні міркування. Хороші резюме включають Хості (1979); Робертс (1988); Вертцбергер (1990); Вербік (2003).
- 14 Херек та ін. (1987). Див. також «Оновлене дослідження тридцяти дев'яти випадків Шафера та Крічлоу» (2010), використовуючи подібну методологію експертного рейтингу для оцінки результатів та процесів прийняття рішень.
- 15 Пост (1993); Петерсон та ін. (1998); Свіні (2008).
- 16 Дослідження міжнародних криз показують, що найважливіші рішення, як правило, приймаються невеликим числом вищих посадових осіб виконавчої влади та їх найближчими радниками. Херманн (1963); Пайг (1968); Хості (1972); Брекер (1979); Бурке та ін. (1989); Брекер (1993); Джордж (1993). Те саме стосується корпоративних криз. Фернандес і Мацца (2014).
- 17 Як результат, деякі аналітики звернулися до взаємозв'язку між характеристиками лідера та груповою динамікою, щоб пояснити прийняття кризових рішень. Престон (2001); Вербік (2003); Шафер і Крічлоу (2010).
- 18 Каарбо (2008, 2012); Карпентер (2012).
- 19 Дженіс (1982); Харт (1994); Лафасто і Ларсон (2001); Санштейн і Хасті (2014).
- 20 Адомейт (1982: 39).
- 21 Лонглі та Прутт (1980: 87), цитовані в Стерном (1997a). Дивитися також Тернер (1978).
- 22 Яніс (1982).
- 23 Докладні описи групового мислення і прийняття кризових рішень див. в роботах Харта (1994); Харта та ін. (1997); Мінца та Деруена (2010); Шафера та Крічлоу (2010). Санстін та Хасті (2014) повторюють тенденцію сучасної когнітивної психології «списувати» групове мислення як явище, оскільки його нелегко відтворити в лабораторних умовах. Дослідники схильні розглядати докази (десятиліттями) тематичних досліджень як «слабкі».
- 24 Престон і Харт (1999); Хоутон (2001); Мінц і Деруен (2010: 19); Старк (2011); Каарбо (2012). Див. також деякі матеріали в роботі Лоджа та Вегріка (2012).

76 Прийняття рішень та координація: Формування заходів реагування на кризу

- 25 Порівняйте дуже схожі висновки Ансела та Геша (2008) про спільне державне управління в цілому й Еллемерса та ін. (2004) про лідерство та групову ефективність.
- 26 Хойт і Гаррісон (1997); Карпентер, Гелетканіч і Сандерс (2004); Немет і Гонкало (2004); Фішер та ін. (2009); Джеттен і Хорнсі (2011).
- 27 Мельцнер (1990: 82). Див. також Розділ 4 у Харта (2014).
- 28 Джекалл (2009).
- 29 Розентааль та ін. (1989); Розентааль та ін. (2001). У багатьох міжнародних кризах, вивчених Брехером та його колегами, ключові рішення в період кризи приймалися на різних форумах, які Брехер (1993: 223-25) називає «форумами прийняття рішень». Подібним чином, різні збірники країн Балтії та Східної Європи, присвячені прийняттю рішень у кризових ситуаціях після холодної війни, підготовлені командою CRIS-MART у Стокгольмі, документують значні відмінності у складі підрозділів, що приймають рішення, всередині та між різними типами внутрішніх та міжнародних криз (Див., наприклад, Стерн і Норстедт (1999); Стерн і Хансен (2000); Стерн та ін. (2002); Ліндгрєн (2003); Брандстрем і Малешич (2004).
- 30 Див. Харт та ін. (1993); Московіц та ін. (2011); «Асоціація управління інформаційними ресурсами» (2014).
- 31 Вейк і Саткліфф (2007).
- 32 Тернер і Піджен (1997); Котт (2006: 115).
- 33 Приклад запозичено в роботі Харта та Пійненбурга (1988).
- 34 Згодом рішення продовжити трансляцію матчу піддалося різкій критиці. Матч був відкладений, щоб забезпечити масову мобілізацію поліцейських сил з усієї Бельгії, зокрема, для стримування натовпу при виході зі стадіону. Однак для багатьох трансляція сприймалася просто як прояв очевидного почуття влади, а також як те, що «шоу має продовжуватися».
- 35 Звіт Комісії 9/11 (2004: 17).
- 36 Звіт Комісії 9/11 (2004: 25).
- 37 Звіт Комісії 9/11 (2004: 29).
- 38 Вейк (1988: 312).
- 39 Шнайдер (1993); Ларссон та ін. (2005).
- 40 Родрігес та ін. (2006); Зайферт (2007).
- 41 Бракен (1983). Також Альбертс і Хейс (2005).
- 42 Cf. Pearce and Fortune (1995).
- 43 Агіон та ін. (2014).
- 44 Рашид та ін. (2013: 119).
- 45 Канеман і Кляйн (2009).
- 46 Порівняйте багато тематичних досліджень у роботі Хауїтта та Леонарда (2009).
- 47 Леонард і Ховітт (2013: 19–20).
- 48 Мойніхан (2012).
- 49 Пейнтер і Пітерс (2010).
- 50 Томпсон (1967).
- 51 Вайк (1998).
- 52 Наступний розділ значною мірою базується на роботі Боїна та Харта (2012).

- 53 Хілліард (2000).
- 54 Ця відмінність більш детально розроблена в роботі Боїна та Байнандера (2014).
- 55 Дайнс (2006); Боїн і Байнандер (2014).
- 56 Кларк (1999).
- 56 Боїн і Рінард (2008); Кін (2008); Анселл, Боїн і Келлер (2010).
- 58. У цьому сенсі реагування на кризу та відновлення можна розглядати лише як один прояв мереж управління і «спільного державного управління», які стали домінуючим механізмом початку XXI століття для вирішення складних політичних питань і подолання «порочних» проблем. Див., наприклад, Анселл і Геш (2008); Мойніхан (2008; 2009); Во (2009); Макгуайр і Сільвія (2010); Макгуайр та ін. (2010).
- 59 Кларк (1999).
- 60 Боїн, Екенгрєн та Рінард (2014).
- 61 Джон Діуліо (1994) описує загальну культуру у федеральних в'язницях США, яка дозволяла швидко та об'єднано реагувати на тюремні заворушення.
- 62 Кіршенбаум (2003); Енгель та ін (2014).
- 63 Сільв (2008).
- 64 Шнайдер (1993); Кеттл (2003).
- 65 Солніт (2009).
- 66 Більш детальний аналіз – див. Боїн і Байнандер (2014).
- 67 Дін (1970, 2006).
- 68 www.fema.gov/media-library-data/20130726-1852-25045-2704/fema_fact_sheet_nbeoc_final_508.pdf (отримано 25 жовтня 2012 р.).
- 69 Екенгрєн і Сунделіус (2004).
- 70 Боїн (2001).
- 71 Див. розділ 5; Коліба та ін. (2011).
- 72 Див. Вахтендорф (2004) про 9/11 у Нью-Йорку та Телфорд і Косгрейв (2007) про цунамі 2004 року.
- 73 Чисхолм (1989).
- 74 Цей аргумент детально викладено в роботі Боїна та Бинандера (2014).
- 75 Клейн та ін. (2010); Ламбрайт та ін. (2010).
- 76 Бартон (1969: 297).
- 77 Копеньян і Клейн (2004); Джонстон та ін. (2011).
- 78 Одріч та ін. (2012).

4 Смыслотворення

Побудова розповіді про кризу

4.1 Політика комунікації в кризових ситуаціях

Міністр закордонних справ Швеції Лайла Фрейвальдс заплатила високу політичну ціну за свій візит до театру ввечері 26 грудня 2004 року. Того дня катастрофічне цунамі в Азії забрало життя сотень шведів. Її візит ознаменував емоційну дисоціацію з долею 30 000 шведів, які відпочивали в постраждалому регіоні. Коли тодішній прем'єр-міністр, який довгий час обіймав цю посаду, Горан Перссон, підтримав її, звинувативши уряд в запізній реакції та наголосив на помилках, допущених в ієрархії зовнішньополітичних відомств, це не принесло нічого хорошого. На початку 2005 року Перссон зіткнувся з ворожими допитами в рамках роботи парламентської тимчасової слідчої комісії, яке транслювалося на всю країну. За результатами допитів опубліковано звіт, і криза цунамі переслідувала уряд аж до наступних виборів, які він програв.¹

Харизматична і популярна комісарка поліції Австралії Крістін Ніксон зрозуміла, що її кар'єра обірвалася через нібито опосередковане ставлення до кризи. У ході публічного розслідування, проведеного після смертельних лісових пожеж «чорної суботи» на околиці Великого Мельбурна в лютому 2009 року, виявлено, що вона та її чоловік поїхали вечеряти в паб з друзями, поки населені пункти горіли і люди гинули. Громадськість так і не пробачила її. Спочатку Ніксон захищала себе на основі того факту, що вона делегувала командні обов'язки з ліквідації наслідків пожежі та дуже досвідченому помічнику комісара задовго до того, як ситуація стала критичною, і насправді вона була в командному центрі більшу частину дня, перш ніж змінитися з чергування. Все безрезультатно. Жовта преса була нещадною. Експертної підтримки її поведінки під час розслідування було недостатньо, щоб відшкодувати збитки. Крістін Ніксон подала у відставку в липні 2010 року.²

Під час кризи влада може легко втратити контроль, принаймні тимчасово, над політичною комунікацією. Захоплена подіями, вона намагається сформулювати повідомлення, яке пропонує авторитетне визначення ситуації, дає надію, співчуває жертвам і гарантує, що робить все можливе, щоб мінімізувати наслідки загрози.

У лідерів не так багато часу, щоб виступити з таким авторитетним поглядом на події. Політики, громадяни та інші особи, що формують громадську думку, – всі вони використовують (соціальні) медіа-майданчики, пропонуючи конкуруючі інтерпретації та потужні образи, створені для масового використання.³ Це пояснює, чому більшість криз швидко перетворюються на «символічну конкуренцію за соціальне значення проблемної області».⁴

Ми визначаємо формування сенсу як спробу зменшити суспільну та політичну невизначеність і вселити впевненість у кризових лідерів шляхом формулювання й нав'язування переконливого наративу. Це непросте завдання. Президент Джордж В. Буш майстерно представив події 11 вересня як напад на націю, який вимагав тривалих військових дій, але йому не вдалося сформувати громадське розуміння урагану «Катріна».⁵ Прем'єр-міністр Норвегії Столтенберг ефективно сформулював національну відповідь на масове вбивство молодих соціалістичних активістів ультра-націоналістичним бойовиком Андерсом Брейвіком у 2011 році з точки зору стійкості демократії та плюраїзму. Лише через рік парламентська слідча комісія розкритикувала прем'єр-міністра за нездатність уряду належним чином підготуватися саме до такої непередбаченої ситуації (Столтенберг програв наступні вибори). Генеральний директор нафтового гіганта BP Тоні Хейворд спочатку не зміг переконливо розповісти про катастрофу «Глибоководний горизонт» (англ. Deepwater Horizon) у Мексиканській Затоці. Потім він приступив до знищення довіри, яку він все ще мав, публічно поскаржившись після тижнів інтенсивного антикризового управління, що він «хоче повернути своє життя», очевидно, не звертаючи уваги на те, що берегова лінія була забруднена і цілі громади втратили засоби до існування.

Ключове питання цього розділу полягає в тому, чому лідери досягають успіху або зазнають невдачі у формуванні загального та широко підтримуваного розуміння того, що являє собою криза і що необхідно зробити, щоб впоратися з нею. Це питання набуває особливого значення в контексті сучасних інформаційних компаній, де є велика кількість комунікаційних каналів, багато дійових осіб прагнуть створювати новини і безліч зацікавлених сторін, крім урядів, можуть передавати переконливі факти й зображення кризи по всьому світу за лічені секунди.

Наше основне твердження полягає в тому, що осмислення кризи має вирішальне значення для досягнення або втрати «консенсусу згоди», необхідного лідерам для прийняття рішень та формулювання політики під час кризи.⁶ Ефективне кризове лідерство не може бути досягнуто простим «правильним вчинком» на місцях. Лідери повинні керувати процесом смислотворення. Якщо їм це не вдасться, інші донесуть свою ідею до людей.

Як то кажуть, природа не терпить вакууму; в умовах сучасних криз вакуум в осмисленні, залишений владою, буде заповнений миттєво, часто таким чином, що це серйозно ускладнить зусилля і навіть легітимність цієї влади.

Суб'єктивний процес смыслотворення, який розгортається під час кожної кризи, складається з двох частин. По-перше, лідери повинні сформулювати переконливе повідомлення (розповідь), яке пояснює, що сталося і чому, які її наслідки, як це можна вирішити, на кого можна покластися в цьому питанні та, які уроки необхідно винести з цього епізоду. По-друге, лідери повинні донести свою думку. Публічні комунікації під час кризи є висококонкурентним бізнесом: важлива кожна деталь слів, зображень, жестів, часу й ефективності. Це вимагає впевненого маніпулювання символами та введення в дію кризових ритуалів, які формують погляди і настрої політичного середовища таким чином, щоб підвищити здатність керівництва діяти.

Велика частина літератури з антикризового управління присвячена в першу чергу кризовій комунікації, а не формуванню сенсу, і робить це скоріше інструментальним чином, даючи докладні практичні рекомендації.⁷ Багато з цих досліджень дуже корисні та добре підтверджені багаторічним досвідом; більшість із них стосуються аналізу управління та зв'язків з громадськістю у корпоративному секторі.⁸ Але смыслотворення – це більше, ніж спілкування в кризових ситуаціях. Більшість аналітиків не беруть до уваги специфічні проблеми створення сенсу – формулювання переконливого послання в політичній обстановці, – і саме це ми прагнули показати у цьому розділі.

4.2 Конкурси зі створення фреймів

Криза знаменує собою руйнування символічних рамок, які узаконювали існуючий раніше соціально-політичний порядок.⁹ Основи «нормального» життя розвалилися; інституції та політика, здається, більше не працюють так, як слід. Це створює «когнітивну порожнечу», яка ускладнює розуміння як коренів, так і майбутніх наслідків кризи. Ця порожнеча виявляється на різних рівнях. На рівні особистості постраждалі люди стикаються з когнітивним конфліктом: вони все ще можуть вірити в «нормальний» порядок, але стикаються з повторюваною та незаперечною інформацією про те, що все насправді не так. На соціальному рівні цей когнітивний конфлікт прослідковується в діяльності безлічі груп й організацій, які дотримуються різних визначень ситуації – пропонують різноманітні твердження про її причини, вплив і подальший розвиток, а також пропагують альтернативні й часто суперечливі стратегії виходу із ситуації.

У все більш «опосередкованому» політичному контексті антикризового управління здатність привертати увагу громадськості є фундаментальним політико-адміністративним активом.¹⁰

У певному сенсі ця здатність притаманна політичному лідерству: люди очікують, що лідери представлять правдоподібний і авторитетний звіт, який обіцятиме вихід із кризи. Вони сподіваються, що лідери мають арбітрувати суперечливі інтерпретації критичних подій. Але ці суперечливі версії ґрунтуються на неявному аргументі, що сам факт інциденту або недоліки реагування і відновлення «доводять», що щось не так сталося, як гадалося. Репутацію лідерів та інституцій легко і швидко підривають нові версії про те, що щось пішло шкереберть.¹¹ Це тип комунікаційного виклику, з яким завжди стикаються лідери в кризових ситуаціях.¹²

Політики прагнуть нав'язати своє визначення ситуації в контексті, який найкраще розглядати як тристоронні відносини між політичними суб'єктами (урядовими і неурядовими), засобами масової інформації (виробниками новин: журналістами та новинними організаціями) і громадянами (плюралістичної сукупністю всіх видів індивідів, груп і субкультури).¹³ Кожна зі складових цього трикутника надсилає, отримує та сприймає інформацію про поточну кризу. Нижче ми коротко обговоримо кожен кут трикутника.

На політичній арені

Під час кризи державні діячі зазвичай прагнуть направляти або впливати як на поведінку громадян, викликану кризою чи загрозою її виникнення, так і на переконання і установки багатьох інших груп, наприклад, політичних партій, парламенту, інституційних спостерігачів, прес-служби, широкої громадськості, міжнародного середовища. В оперативному сенсі уряди прагнуть інформувати (а іноді й інструктувати) громадян, яким чином захистити себе під час стихійного лиха або технічної катастрофи. Ця інформація може включати інструкції про те, коли і як евакуювати з постраждалої території, як поводитися із зараженими продуктами харчування або уникати їх вживання, або як уникнути зараження інфекційним захворюванням, таким як Ебола. Ця комунікація в кризових ситуаціях відносно проста, хоча технічно досить складна, втім здебільшого попередження та інформування громадськості, як правило, носять аполітичний характер. Це може швидко змінитися, коли політики прагнуть нав'язати стратегічне визначення ситуації, яка виявляє винних і підштовхує до певних рішень, котрі явно (або, можливо, не настільки явно) носять політичний характер. Більшість урядів цінують кризи за те, що вони можуть запропонувати трибуну, з якої можна звернутися до численної та уважної аудиторії. Опозиція поділяє цей інстинкт. Обидві сторони знають, що ставки високі. Обидві ж будуть прагнути відстоювати свою точку зору та діяти таким чином, щоб підвищити свій авторитет і захистити або примножити свій політичний капітал. Це може здатися цинічним, але аналітики та політики ігнорують політичну реальність на свій страх і ризик.

Традиційні та соціальні медіа

Засоби масової інформації традиційно були ключовою силою у виявленні, передачі інформації та ескалації / деескалації криз. Журналісти часто «виявляють» загрозу до того, як громадськість зрозуміє, що щось сталося. Іноді їхні репортажі-розслідування провокують кризу: яскравим прикладом є викриття Вудвордом і Бернстайном Уотергейтської крадіжки зі зломом, яка призвела до політичної кризи, котра поклала край президентству Ніксона.¹⁴

Криза надає журналістам і новинним організаціям прекрасну можливість «відзначитися». Гарячі новини добре продаються збудженій та одурманеній аудиторії. Крім того, журналісти можуть (і роблять це) заявляти, що виконують свої громадянські функції щодо стримування державної влади в суспільстві. У своєму класичному дослідженні про соціальний контроль у відділі новин Брід зауважив, що «журналісти близькі до прийняття важливих рішень без необхідності їх приймати».¹⁵

Якщо висвітлення діяльності організації в засобах масової інформації добре сприймається і за нею стежать багато людей, позиція цієї організації зміцнюється.¹⁶ Якщо освітлення погано сприймається і в цілому ігнорується, позиція організації послаблюється. Широко переглянуте та високо оцінене висвітлення кризи в Перській Затоці та війни, що настала після вторгнення Іраку в Кувейт у 1990 році, стало головним проривом для CNN. На відміну від цього, ВВС мала серйозні проблеми з репутацією, коли одна з її зірок, Джиммі Савіле, був викритий як серійний насильник дітей. Новина з'явилася після його смерті, але потім стало зрозуміло, що діти зазнавали жорстокого поводження в студіях ВВС і що керівники ВВС, мабуть, про це знали. Коли ВВС скасувала одну зі своїх власних програм, в якій повідомлялося про розслідування діяльності материнської організації, криза ВВС була завершена.

Іншим класичним прикладом є аварія на ядерному реакторі острова Три милі в Гаррісбурзі, штат Пенсільванія (1979), яка стала знаковою подією в історії кризових комунікацій та зв'язків з громадськістю:

Преса була в центрі острова Три милі. Їм було доручено інтерпретувати подію для всієї країни. Дивно, але за те, що вони взяли на себе це завдання, вони зазнали найбільшої критики з усіх залучених груп – критики за сенсаційність, за те, що вони були антиядерними, за те, що вони були проядерними, і за те, що в штаті репортерів не було фахівців-реакторів. Поки преса шукала інформацію, деякі залучені агенції намагалися надати її, а інші намагалися приховати її, аж до брехні пресі та, через неї – американському народу.¹⁷

Багато кризових менеджерів регулярно скаржаться на хижацьку та нігілістичну природу журналістики. Деякі аналітики говорять про «атакуючу журналістику», коли «зграї репортерів» бродять навколо як «дворові пси» (на відміну від більш добродушних «сторожових псів»), вишукуючи компромат на політичних лідерів та інших дійових осіб всередині уряду й за його межами.

Однак, мемуари відставних політтехнологів, як правило, підкреслюють можливості антикризових менеджерів взяти під контроль порядок денний і спрямувати засоби масової інформації в бажаному напрямку. Деякі фахівці з комунікацій стверджують, що сила імперативів сучасної політичної комунікації – повідомлення повинно поширюватися швидко, має бути зображеним простими крилатими фразами, не мати місця для ніяких сумнівів або слабкостей – загрожує підірвати якість обговорення політики всередині урядів, оскільки породжує облоговий менталітет у їхніх стосунках із засобами масової інформації.¹⁸

Самі журналісти, мабуть, сприймають свою роль більш доброзичливо: як передавачі життєво важливої громадської інформації, як сторожові собаки або критики державних органів (їх частіше беруть на роботу під час політично заряджених криз, таких як громадянські заворушення, політичні фіаско та скандали) або як постачальники історій, що представляють інтерес для людей (кризи, як правило, створюють суспільний клімат, сприйнятливий до сенсаційності й емоційності).¹⁹ Вони скаржаться на те, що уряди та лідери не хочуть співпрацювати із засобами масової інформації, щоб донести своє повідомлення до громадськості.

Тональність повідомлень ЗМІ про кризові ситуації сильно варіюється в залежності від новинних організацій, від кризи до кризи, а іноді навіть в ході однієї і тої ж самої кризи: спектр варіюється від безрадісного «пошуку недоліків» до некритичного повторення заяв уряду. Окрім політичної ідеології та редакційної політики, на характер кризових звітів також впливають організаційні фактори, такі як стилі та традиції звітування, а також можливості новинних організацій реагувати на кризи.²⁰ Деякі новинні організації краще за інших підготовлені до швидкої мобілізації; деяким краще вдається підтримувати суворі стандарти звітності навіть у напружених обставинах. Це не просто питання ресурсів. Це також пов'язано з якістю та досвідом редакторів новин і динамікою прийняття рішень у новинних організаціях.²¹

В останні десятиліття Інтернет та соціальні мережі зробили революцію у світі масових комунікацій. Традиційні ЗМІ та соціальні медіа переплітаються, оскільки відмінності між друкованими і трансляційними ЗМІ розмиті. Сьогоднішнім лідерам доводиться мати справу з новинним циклом «24/7» і кіберпростором, який створює та поширює миттєві звіти очевидців про великі події і зворотний зв'язок у режимі реального часу про будь-які вжиті ними дії, будь-яке сказане ними слово, будь-яку прийнятну ними позу. Конкуруючи за увагу на падаючому ринку, традиційні ЗМІ стали більш сенсаційними, більш агресивними у своєму спостереженні за політико-адміністративними елітами. Соціальні мережі та інтернет-активність прискорили розвиток так званої «спостережної демократії», за якої громадяни є уважними спостерігачами й активними співпродюсерами пильної уваги еліти.²²

Соціальні мережі можуть виступати як у ролі «друга», так і «ворога» кризових лідерів. З одного боку, лідери мають нові засоби для прямого, миттєвого спілкування в будь-який час зі своїми організаціями, зовнішніми зацікавленими сторонами та громадськістю загалом.

Лідери використовують соціальні мережі, такі як Твіттер (англ. Twitter), для спілкування як у повсякденних, так і в кризових умовах. Наприклад, відразу після терактів у Парижі в листопаді 2015 року президент Франсуа Олланд написав у Твіттері повідомлення, в якому висловив впевненість у стійкості Франції перед обличчям терору та здатності мобілізувати свої сили й здобути перемогу над терористами.²³ Крім того, соціальні медіа тепер надають цінні відгуки в режимі реального часу – часто миттєві – про те, як повідомлення сприймаються різними сегментами суспільства. Моніторинг соціальних медіа може надати лідерам (та їхнім командам зі зв'язків з громадськістю) цінну інформацію, що стосується суспільних питань, а також чуток чи помилових уявлень.

Але соціальні мережі також можуть по-різному ускладнювати процес смыслотворення. Обмеженість простору твіттів і текстових повідомлень може призвести до того, що повідомлення будуть прямолінійними або здаватимуться (справедливо чи ні) бездушними. Коли Малайзійські авіалінії повідомили деяким родичам пасажирів рейсу МН 370 за допомогою текстового повідомлення, що надії більше немає, і що пасажирів тепер вважаються загиблими, повідомлення стало вірусним і викликало обурення в соціальних мережах та звичайних ЗМІ.²⁴ Соціальні медіа служать «комунікативним вирівнювачем» і надають прихильникам альтернативних, а в деяких випадках науково сумнівних, неетичних чи політично сумнівних поглядів, а також можливість кинути виклик лідерам та провідним експертам. Аналогічним чином, існує значний потенціал маніпулювання стрічками соціальних мереж з метою пропаганди та дезінформації. Наприклад, стверджувалося, що деякі країни створили «фабрики тролів» для створення великої кількості пропагандистських публікацій у соціальних мережах на вимогу та підтримку своїх політичних цілей.²⁵

Розвиток соціальних мереж набуває все більшого значення для стійкості суспільства. Соціальні медіа та технології особистого спілкування можуть бути використані для підвищення готовності, полегшення інформування громадян для підвищення ситуаційної обізнаності та пильності суспільства, координації самопомогі громади та мобілізації ресурсів (за допомогою краудсорсингу) і для багатьох інших цілей, що стосуються громадської безпеки.²⁶

Громадськість

Реакція громадян на будь-яку конкретну кризу може сильно відрізнятися не тільки в залежності від того, яка інформація про події доходить до них, але і в силу їх демографічного та соціального стану або культурної і політичної орієнтації.²⁷ Більше того, у деяких типах криз, таких як громадянські катастрофи чи соціальні конфлікти, громадяни відіграють велику роль. Як дійові особи, вони можуть брати участь у демонстраціях або заворушеннях. Як глядачі, вони є об'єктами зусиль засобів масової інформації та політиків щодо інформування і впливу на них.

Як постраждалі суб'єкти, вони шукають інформацію. Як свідки, вони є легкодоступними джерелами для журналістів. Як користувачі мережі в Інтернеті, вони мають здатність формувати рамки та сюжетні лінії про подію.

Пересічний громадянин більше не є безпорадним спостерігачем, коли реакція уряду сприймається як запізніла, неповна, недостатня або незаконна. Озброєні своїми мобільними телефонами й акаунтами в соціальних мережах, вони діляться зображеннями, даними, історіями та думками. Роблячи це, вони фактично стають «співпродюсерами» як репортажів засобів масової інформації, так і заходів у відповідь уряду.²⁸ Коли окремі верстви населення скептично або гнівно ставляться до політики уряду, соціальні мережі надають їм потужний підсилювач (і луна-камеру – англ. echo-camera) для того, щоб ставити під сумнів ефективність або доречність офіційних заходів реагування на кризу.

Громадяни жадають інформації під час кризи, але вони не повірять нічому, що прочитають або побачать. Середньостатистичний громадянин не є експертом в хитросплетіннях складних систем, у яких відбуваються кризи. Але він не дурний, як якимось зазначив В. О. Кі.²⁹ В умовах плюралістичної демократії влада та журналісти не можуть вводити громадськість в оману протягом тривалого періоду часу і залишатися безкарними. Як пояснює Халпер:

У кризових ситуаціях інтерес громадськості різко зростає, але її обізнаність залишається на досить низькому рівні. Таким чином, початковий етап кризи, як правило, робить громадськість ще більш сприйнятливою до інформації, що надходить від законного уряду, оскільки громадяни вимагають новин, але не в змозі адекватно їх оцінити. Але саме тому, що громадськість, як правило, виявляє більший інтерес під час криз, вона стає більш уважною до основних розбіжностей і недоліків, що містяться в офіційних версіях, особливо якщо на ці недоліки вказує критично налаштована преса чи добре відомі й шановані політичні діячі.³⁰

Державні органи не допомагають самі собі, коли в процесі розробки своїх антикризових заходів реагування та комунікаційних стратегій покладаються на досить грубі припущення про поведінку громадян під час криз. Наприклад, одним із стійких міфів, який, як виявилось, практично неможливо розв'язати, є ідея про те, що громадяни легко впадають в паніку під час стихійного лиха. Це вражає тим, що десятки досліджень постійно показують, що громадяни, як правило, діють цілком раціонально навіть у найекстремальніших обставинах.³¹ Багато зразків поведінки, яку влада – і журналісти, якщо на те пішло – описують як паніку, краще розуміти як раціональну імпровізацію в умовах дуже обмежених або суперечливих знань про поточну ситуацію. Влада, яка усвідомлює це і хоче запобігти «паніці» громадян, набагато більше схильна проявляти ініціативу в наданні громадянам інформації, якої вони дійсно потребують.³² Вони уникатимуть покровительських повідомлень, які просто припускають, що влада «не в курсі реальності» і не поважає громадськість.

4.3 Створення виграшної ситуації

Властиві кризі особливості накладають обмеження на здатність уряду створювати смисли: видовища мертвих тіл, масового знищення майна, людей, що зазнають лиха, і широко поширеного насильства важко пояснити. Але тут немає місця для обструкції. Лідерам (та їхнім кризовим командам) доведеться придумати переконливу сюжетну лінію або зіткнутися з наслідками своєї нездатності це зробити.

Коли відбуваються природні чи техногенні катастрофи, або іноземні держави посилюють напруженість, що наступає, в урядових лідерів з'являється можливість поспілкуватися. В умовах серйозної, загальної чи зовнішньої загрози громадськість схильна утримуватися від критики та надавати підтримку чинному уряду. Цей ефект згуртування навколо прапора рідко триває довго, проте він дає лідерам можливість запропонувати «рамки», через які можна зрозуміти кризу; той, який забезпечує керівництво в часи колективного стресу, і, стратегічно, той, який не зображує їх недбалими, забудькуватими, некомпетентними або черствими по відношенню до нещастя, що сталося.

Успішні «розробники» можуть мати ключ до визначення відповідних стратегій врегулювання.³³ Вони можуть навіть стати центром тяжіння та координаційним центром у відповідь. Ефективні розробники, швидше за все, отримують вигоди з точки зору політичних бонусів і зміцнення репутації.³⁴ Однак урядові лідери не є єдиними, хто намагається діяти. Будь-який суб'єкт може успішно домогтися того, щоб його інтерпретація кризи була прийнята переважною більшістю громадськості як призма, через яку він осмислює те, що відбувається, і, таким чином, отримати імпульс для будь-яких пропонуванних заходів з управління кризою.

Недоліком ефективного кадру є його самообмежувальна динаміка. Наприклад, як тільки реакція на конкретну загрозу оформлюється як «війна», стає важко втриматися від тотального, жорсткого реагування.³⁵ Обраний прем'єр-міністр Австралії Кевін Радд назвав зміну клімату «найбільшим моральним викликом нашого часу». Це означало, що він зробить боротьбу з цією загрозою головним пріоритетом свого уряду. Але коли запропонована ним схема торгівлі вуглецем зіткнулася з політичними перешкодами, він відклав її. Реакція громадськості, навіть серед противників цієї схеми, була недовірливою і, по суті, зневажливою. До цих пір помітна популярність Радда різко впала, і протягом року він був відсторонений від влади.³⁶

Подібним чином, коли ви намагаєтесь стримати опонента в конфлікті потужною символічною мовою, призначеною для демонстрації рішучості, люди пам'ятатимуть про цю прихильність, коли рішучість буде перевірена. Наприклад, президент США Обама публічно оголосив про «червону лінію на піску» під час сирійського конфлікту в 2012 році: якщо режим Асада знову застосує хімічну зброю, Сполучені Штати не залишаться осторонь.

Коли в 2013 році, через рік після того, як було прийнято це публічне зобов'язання, сирійські військові дійсно застосували таку зброю проти власного населення, Обама опинився в пастці своїх власних рамок. Він не хотів втручатися в сирійський конфлікт. «Червона лінія» перетнута, але де ж забарилося покарання?³⁷

Усе це наводить на питання: що створює ефективний фрейм? Спираючись на літературу з політичної комунікації та кризових комунікацій, ми виділяємо три групи факторів, які мають вирішальне значення для перемоги в битві за фреймінг: представлення переконливого оповідання, довіра до особистості й організації та ефективна комунікація.³⁸

Переконливі наративи

Переконливий фрейм дає дієву пораду, курс дій, який найкраще здійснювати колективно. Це може спричинити конкретні поради для всіх: президент Буш благав американських споживачів продовжувати робити покупки після терактів 11 вересня. Порада також може бути більш абстрактною, що передбачає певний спосіб мислення. Вона може варіюватися від грубого «якщо ви не з нами, ви проти нас» до більш витонченого «давайте продовжимо зміцнювати наші демократичні інститути».

Ефективний фрейм робить принаймні п'ять речей: він пропонує правдоподібне пояснення того, що сталося, він надає керівництво, він вселяє надію, демонструє співпереживання і припускає, що лідери контролюють ситуацію. Він вимагає поєднання того, що Девід Бромвіч називає «моральною уявою», і вибіркового використання даних, аргументів та історичних аналогій.³⁹ Лідерство в умовах кризи завжди має моральний вимір. Ефективні лідери втілюють надії та страхи суспільства, що знаходиться під загрозою; вони повинні нести послання, яке усуває невпевненість, котре вказує шлях вперед з-під уламків і вселяє почуття оптимізму, що врешті-решт все налагодиться. Коротше кажучи, вони звертаються до «кращих ангелів нашої природи».⁴⁰

Щоб бути ефективною, риторика відіграє інструментальну роль.⁴¹ Метафори та емоційні концепції можуть бути використані як короткі шляхи для посилення або зменшення колективної тривоги. Такі ярлики, як криза та катастрофа, посилюються на «архетипні наративи», які формують очікування людей щодо того, чого можна очікувати і хто є начальником; це створює контекст, в якому можуть з'являтися як герої, так і лиходії.⁴²

Акт присвоєння ситуації назви «криза» сам по собі є важливим комунікативним актом з потенційно далекосяжними політичними наслідками.⁴³ Це явище влучно описав Баррі Бузен та його колеги, які говорять про формування подій з точки зору «сек'юритизації»: «Проблема драматизується та подається як питання вищого пріоритету; таким чином, позначаючи її як безпеку, мовець заявляє про необхідність та право ставитися до неї з надзвичайною обережністю».⁴⁴

Це збільшує політичний простір для маневру лідерів. Як сказав Едельман, «будь-який режим, який пишається своєю здатністю боротися з кризами, знайде кризи, з якими можна впоратися».⁴⁵ Адміністрація Буша, наприклад, напрочуд швидко й енергійно драматизувала масштаби та безпосередність небезпек, пов'язаних із передбачуваним володінням режимом Саддама Хусейна зброєю масового знищення. Аналогічним чином, путінський режим в Росії неодноразово використовував жорстку антикризову риторику для зміцнення свого внутрішнього авторитету.⁴⁶

Емоційна мова допомагає підкреслити серйозність ситуації. Наприклад, з прагненням чинити тиск на проросійськи налаштованих повстанців на сході України, щоб вони дозволили міжнародним командам доступ до місця аварії рейсу МН 17 Малайзійських авіаліній, міністр закордонних справ Нідерландів Франс Тіммерманс звернувся до сердець членів Ради Безпеки ООН. Він виголосив свою промову 21 липня 2014 року, через чотири дні після того, як літак зазнав аварії в центрі зони бойових дій:

Ми зібралися тут, щоб обговорити трагедію: крах комерційного авіалайнера та смерть 298 невинних людей. Чоловіки, жінки та приголомшана кількість дітей загинули на шляху до місць відпочинку, своїх будинків, коханих, роботи чи міжнародних зобов'язань. З четверга я думав про те, якими жахливими, мабуть, були останні моменти їхнього життя, коли вони дізналися, що літак падає. Чи трималися вони за руки зі своїми коханими, чи притискали своїх дітей до серця, чи дивилися один одному в очі в останнє, безмовно прощаючись? Ми ніколи не дізнаємося... Просто уявіть на хвилину, що спочатку ви втрачаєте свого чоловіка, а потім вам доводиться боятися, що який-небудь бандит може вкрати його обручку з його останків. Просто уявіть, що це може бути ваш чоловік. До кінця своїх днів я не зрозумію, чому це зайняло так багато часу, щоб рятувальникам дозволили виконувати свою нелегку роботу, і що людські останки повинні бути використані в мерзенній політичній грі. Я сподіваюся, що світу не доведеться бути свідком цього знову, коли-небудь у майбутньому. Зображення того, як розкидають дитячі іграшки, відкривають багаж або показують паспорти, перетворюють наше горе і траур в гнів. Ми вимагаємо безперешкодного доступу до місцевості. Ми вимагаємо шанобливого ставлення до місця аварії. Ми вимагаємо поваги до гідності жертв і безлічі людей, які оплакують їх втрату.⁴⁷

Уособлення загрози та страждань, моральне засудження опонентів: ці фактори сприяють прояву співчуття й заручаються підтримкою сміливих дій і громадських жертв, у яких за нормальних умов ніколи не було б шансів бути прийнятими.⁴⁸

Лідери також можуть цілеспрямовано використовувати формулювання для деполітизації кризи. Юридична мова створює і підтримує очікування того, що буде задіяний безпартійний орган для визначення ситуації і оцінки діяльності ключових учасників. Ця стратегія виявилася досить ефективною у Великобританії протягом 1980-х і 1990-х років, коли країна пережила низку міських заворушень, а також тривожно високу частоту техногенних катастроф

(авіакатастрофа, катастрофа порому, вибух нафтової платформи, зіткнення човнів на Темзі, кілька великих залізничні катастрофи, пожежа на станції метро, масова катастрофа на стадіоні). В кожному випадку уряд ініціював офіційні розслідування, які проводилися суддями, котрі, будучи наполегливими та об'єктивними у своєму прагненні встановити безпосередні причини та наслідки цих подій, за самим характером своєї посади й кола ведення, як правило, уникали глибинних політичних проблем і системної напруженості.⁴⁹

З часів Арістотеля ми знаємо, що переконлива розповідь поєднує «лозунг» (відповідний фактичний зміст) з «етосом» (апеляцією до загальних норм та ідентичностей) та «пафосом» (визнанням втрати, болю, гніву, страху та інших емоційних джерел колективного стресу).⁵⁰ Виступ президента Обама на вечірньому слуханні щодо вбитих школярів в Ньютауні 14 грудня 2012 року містив усі ці елементи. Національний лідер повинен був бути головним у скорботі: він повинен був бути там, виглядати залученим, турботливим, уособлювати траур суспільства. Сценарій, який мав бути виконаним, але Обама пішов набагато далі: він використовував жах моменту, щоб обґрунтувати необхідність соціальних (і приховано політичних та правових) змін, в рівній мірі спираючись на лозунги, етос і пафос. Головний у скорботі перетворився на вчителя реальності та прихильника змін, вступивши в боротьбу з одним з наймогутніших лобі в політиці США:

Це наше головне завдання – піклуватися про наших дітей. Це наша головна робота. Якщо ми не впораємося з цим правильно, у нас нічого не вийде правильно. Саме так про нас як про суспільство будуть судити. І виходячи з цього, чи можемо ми, як нація, дійсно сказати, що виконуємо свої зобов'язання? Чи можемо ми чесно сказати, що робимо достатньо, щоб уберегти наших дітей, всіх до єдиного, від шкоди? Чи можемо ми як нація заявити, що ми всі разом, даємо їм зрозуміти, що їх люблять, і навчаємо їх любити у відповідь? Чи можемо ми сказати, що ми дійсно робимо достатньо, щоб дати всім дітям цієї країни шанс, якого вони заслуговують, прожити своє життя щасливо і цілеспрямовано? Я розмірковував над цим останні кілька днів, і якщо бути чесним із самим собою, відповідь – ні. Ми робимо недостатньо. І нам доведеться змінитися. З тих пір, як я став президентом, це четвертий раз, коли ми збираємося разом, щоб втішити скорботну громаду, розірвану масовими розстрілами, четвертий раз ми обіймаємо тих, хто вижив, четвертий раз ми втішаємо сім'ї жертв. І між цим по всій країні відбувалася нескінченна серія смертельних перестрілок, майже щоденні повідомлення про жертви, багато з яких були дітьми, у маленьких містечках та у великих містах по всій Америці, жертви, чия здебільшого єдина провина полягала в тому, що вони опинилися не в тому місці в невідповідний час. Ми більше не можемо цього терпіти. Цим трагедіям має бути покладено край. І щоб покласти їм край, ми повинні змінитися.⁵¹

Чи знайшли відгук слова Обама? Так і ні. Щоб розповідь про кризу була достовірною та політично ефективною, має існувати «відповідність» між основним повідомленням і ключовими цінностями та душевним станом цільової аудиторії.

У деяких верствах американського суспільства прихований заклик Обама переосмислити право на носіння зброї був надзвичайно переконливим – люди вже вірили в це задовго до різанини в Ньютауні; інші промову розцінили як образливу, що свідчило про намір уряду підірвати основи американського способу життя. Такий неоднозначний прийом був даністю; що дійсно мало значення, так це те, яка промова знайде відгук серед невизначених груп в середині. З цієї точки зору слова Обама мали лише скромний вплив; через рік у країні майже рівномірно розділилися думки щодо контролю над зброєю. У вересні 2015 року Обама було важко стримати своє розчарування, виступаючи з нагоди п'ятнадцятої перестрілки під час його президентства, цього разу в громадському коледжі в Орегоні.⁵²

Рамки також можуть бути занадто ефективними, заманюючи лідерів у власну розповідь. Під час кризи суверенного боргу Єврозони, що вибухнула в 2010 році, практично всі сторони погодилися з тим, що криза була глибокою і потенційно екзистенційною для європейської фінансової системи. Але академіки, глави урядів і міністри фінансів Єврозони запропонували зовсім інші підходи. Одна група підкреслила, що тільки жорстка бюджетна економія і глибокі структурні реформи в країнах-боржниках можуть вирішити ситуацію. Ці підходи були добре сприйняті країнами-кредиторами. Інша група представила це «рішення» як таке, що фактично посилює початкову проблему та створює нестерпні труднощі для населення, натомість виступаючи за полегшення боргового тягаря та відновлення інвестицій як єдиний вихід. Ця альтернативна концепція добре зарекомендувала себе в Греції, Іспанії та інших державах-членах, обтяжених боргами. Таким чином, обидві структури були ефективними, але тим самим погіршували ситуацію, що зайшла в глухий кут.⁵³ Не існувало ефективної керівної, інтегруючої структури, яка могла б дати обом таборах привід переосмислити свої закріплені позиції та почати шукати спільну мову, не ставлячи під загрозу їх авторитет серед основних виборців.⁵⁴

Особистий авторитет та авторитет організації

Успіх фреймворку, яким би ефективним він не був, значною мірою залежить від авторитету його ініціатора.⁵⁵ Для політиків, які володіють ним, ризиковані політичні підприємства стають можливими, і великі політичні бурі можна подолати з відносною легкістю. Лідери можуть формувати суспільне та політичне значення під час криз лише тоді, коли на них дивляться як на надійні джерела інформації.⁵⁶ коли лідерам довіряють, їхні дії та слова легше сприймаються як щирі, компетентні та добросовісні.

Без цього навіть найпростіші завдання стають важкими і піддаються пильній увазі засобів масової інформації та інших наглядових органів. Там, де довіра порушена, усі залучені суб'єкти будуть ретельно вивчати слова та вчинки «ненадійного» лідера; вони рідше вірять офіційним заявам, не кажучи вже про те, щоб діяти відповідно до них.

Для лідера чи уряду, які вступають у кризу з низьким рівнем довіри, Динаміка кризи може швидко розпочати цикл ескалації зверху вниз: низький рівень довіри породжує прискіпливі інтерпретації кризових рамок, які можуть звести нанівець будь-які зусилля щодо надання сенсу. Це, в свою чергу, підтверджує низький рівень довіри, що може зробити подальші зусилля щодо надання сенсу політично небезпечними.

Але кризи також надають унікальну можливість вирватися з «колії низької довіри». Планка очікувань невисока, тому лідери можуть дивувати. Наприклад, мер Нью-Йорка Руді Джуліані піднявся з політичного попелу своїми діями після терактів 11 вересня, так само, як це зробив президент Олланд після терактів у Парижі 2015 року. Коли вони це роблять, громадяни можуть згадати, чому вони проголосували за призначення цієї людини на посаду, і відновити віру в лідера. Це, безсумнівно, дасть імпульс подальшим зусиллям по осмисленню.

Отже, що визначає рівень довіри, який лідери вносять у кризу? Як вони можуть завоювати або втратити довіру на початкових етапах кризи?

По-перше, історія та репутація лідера впливають на те, як представники ЗМІ, мережеві партнери та громадськість загалом інтерпретують його авторитет. Минулі результати мають велике значення. Приклади успішного антикризового управління, що широко висвітлюються, підвищують особистий авторитет. Навіть у тих випадках, коли лідери не вважаються особливо популярними або успішними у складних політичних процесах сьогодні, їхня репутація «усунення збитків», «вирішення проблем» або «прийняття рішень» можуть забезпечити їм солідний капітал на ранніх стадіях кризи. Коли відносно невідомий економічний технократ Маріо Монті змінив високо політизованого та глибоко суперечливого Сільвіо Берлусконі на посаді прем'єр-міністра Італії в той час, коли країна була на межі кризи суверенного боргу, його аполітичний статус людини, що говорить прямо, не прикрашаючи події, купив йому популярність та значний і такий необхідний авторитет як всередині країни, так і за її межами.

Так само репутація ключової організації може мати велике значення в цьому рівнянні. Організація, що має історію невдалого антикризового управління навряд чи викличе велику довіру до своєї здатності впоратися з кризою – це підірве той високий авторитет, який лідер може принести в роботу. Важко давати надійні обіцянки, якщо обіцянки залежать від здатності організації, якій не довіряють, виконувати їх, як Ватикан та різні національні католицькі церкви дізналися дорогою ціною після викриттів про десятиліття сексуального насильства з боку священиків та приховування фактів вищим духовенством. Роки плутанини, поверхневих спроб розслідування та нерішучих вибачень збільшили підрид довіри до Церкви.

Щоб відновити інституційну легітимність, незаплямований «народний папа» Франциск застосував підхід «корінь-гілка». У червні 2015 року він призначив спеціальний трибунал у Ватикані для судового розгляду та дисциплінарної відповідальності єпископів, підозрюваних у приховуванні педофілії.⁵⁷

Початкові заходи реагування на кризу мають величезне значення. Перша реакція повинна бути зваженою, але вирішальною. Відразу після того, як стало відомо про катастрофу, викликану цунамі в Азії в 2004 році, яка торкнулася багатьох відпочиваючих в Німеччині, канцлер Німеччини Герхард Шредер скасував свої різдвяні канікули, повернувся в Берлін і пообіцяв 5 мільярдів євро допомоги, відстрочивши будь-які побоювання, які у нього могли виникнути з приводу того, як і без того напружений державний бюджет буде оплачувати це. Ця картина співчуття та рішучості зробила йому честь як всередині країни, так і за кордоном. Це суттєво контрастувало з тим, як прем'єр-міністр Швеції та його міністри спочатку реагували на ту саму ситуацію (див. приклад підрозділу 4.1).

У лідерів може виникнути спокуса зробити рішучі заяви про кризу і про те, як вони з нею впораються. Завжди важко «рубати з плеча», коли маєш справу зі складними, нерозв'язними проблемами; відверто нерозумно публічно заявляти, що критичні проблеми будуть швидко взяті під контроль, коли незрозуміло, чи можна виконати таку обіцянку. Поспішні і непродумані обіцянки – «завжди бути поруч» з жертвами, відновлювати постраждалі від стихійних лих громади «цеглинка за цеглинкою», «вистежувати і притягати до відповідальності» терористів – виявляються незручними і болючими, коли з'ясовується, що їх неможливо виконати.

Деякі лідери відчувають спокусу применшити серйозність ситуації перед явними ознаками серйозних проблем. Коли поява коров'ячого сказу налякала британських споживачів яловичини, міністр сільськогосподарства Великобританії Джон Гаммер спробував заспокоїти громадськість, з'ївши бургер з яловичиною і згодувавши один з них своїй чотирирічній дитині. Навіть після ескалації кризи міністри продовжували свої спроби запевнити громадськість і своїх партнерів по ЄС в тому, що британська яловичина безпечна. Наприклад, наступник Гаммера Дуглас Хогг заявив у листопаді 1995 року, що «британська яловичина ніколи не була безпечнішою», посилаючись на нові та жорсткіші заходи безпеки, але повністю ігноруючи той факт, що в харчовому ланцюжку вже можуть бути сотні тисяч старих заражених фермерських тварин.⁵⁸

Деякі лідери бачать більше переваг у приховуванні, ніж у викритті.⁵⁹ Вони свідомо стверджують, що кризи дають урядам «право брехати».⁶⁰ Вони будуть використовувати особливу форму управління враженнями, яку ми називаємо маскуванням: не розповідати всю історію, применшуючи серйозність загроз і збитку, приховують чутливі аспекти своїх власних операцій з реагування на кризові ситуації. Авторитарні режими мають довгу історію маскування – аж до категоричного заперечення великих ядерних аварій та екологічних катастроф.

У часи криз і воєн демократичні уряди також йшли цим шляхом. Зусилля з маскування можуть увінчатися успіхом і виграти час для чиновників або агентств. Але якщо зусилля з маскування не супроводжуватимуться більш суттєвими виправленнями, вони, ймовірно, спричинять серйозну реакцію, коли спливуть «реальні» проблеми (і це неминуче станеться).

Деякі лідери піддаються спокусі переоцінювати райдужні сценарії, які ґрунтуються на короткозорому або вкрай упередженому тлумаченні ситуації. Коли лідери представляють виборцям оптимістичні прогнози, які не мають під собою реальної основи, довіра до них у майбутньому стає заручником точності цих прогнозів. Президент Джордж Буш передчасно оголосив про закінчення військових дій в Іраку в широко розрекламованому, але необачному піар-трюку на борту авіаносця «Авраам Лінкольн». З льотної палуби, під плакатом з написом «місія виконана», президент оголосив, що «основні бойові операції в Іраку завершені».⁶¹ Незважаючи на те, що Буш попередив, що ще потрібно зробити складну роботу, епізод залишив громадськість США погано підготовленою до подальшої війни, яка призведе до численних жертв, більшої кількості випадкових зв'язків, ніж при початковому вторгненні.

Ефективна комунікація в кризових ситуаціях

Суб'єктивне смислотворення в кризових ситуаціях – це не просто формулювання потужного послання; послання повинно бути доведено до цільової аудиторії. Ось що ми маємо на увазі під кризовою комунікацією: використовувати обдумані та узгоджені засоби для передачі інформації і впливу на суспільне сприйняття й емоції. Це непросто, і справа не тільки в дотриманні комунікаційних планів; ефективна антикризова комунікація також передбачає інтуїтивне та відносно імпровізоване публічне спілкування лідерів, які раптово опиняються втягнутими в гарячковий темп висвітлення кризових ситуацій.

Ґрунтуючись на серйозній літературі з антикризової комунікації, ми можемо виділити щонайменше сім факторів, які особливо важливі для визначення ефективності урядових зусиль з антикризової комунікації:

Чіткий розподіл праці – існує чітка різниця між формулюванням кризової ситуації та організацією доставки цього повідомлення. Перше – це політичний акт. Друге відноситься до технічної області експертів з комунікацій (які розуміють динаміку кризи). Коли експерти з кризових комунікацій беруть на себе політичне завдання формулювання повідомлення, ефективність створення сенсу підринається. Те ж саме відбувається, коли політики намагаються «керувати» всім процесом комунікації. Необхідно мати чіткий поділ праці, навіть якщо завдання взаємопов'язані.

Ступінь готовності – багато громадських лідерів і організацій є погано підготовленими до антикризової комунікації навіть в самому елементарному оперативному сенсі. Недосвідчені антикризові менеджери не завжди розуміють, що антикризова комунікація принципово відрізняється від звичайної комунікації. Більш того, існуючі комунікаційні інфраструктури та механізми швидко перевантажуються та повинні бути посилені іншими підрозділами організації або за допомогою ззовні. У цих умовах політики можуть легко перейти в реактивний режим «гасіння пожежі», через що вони втрачають уявлення про загальну картину.

Урядові комунікації стали сферою діяльності фахівців зі зв'язків з громадськістю (ЗГ), але співробітники зі зв'язків з громадськістю не завжди навчені або належним чином підготовлені до подолання криз. Вони не завжди розуміють, що «політична пожежа» вимагає інших засобів комунікації, аніж повномасштабна криза. Недостатня готовність призводить до втрати швидкості й узгодженості дій на перших, критичних стадіях гострої кризи: влада стежитиме за розвитком подій, замість того щоб формувати їх.

Недостатня підготовленість також призводить до логістичного хаосу при роботі з великою армією репортерів, які оточують владу в кризових ситуаціях. Репортерів легко дратує те, що вони вважають непрофесійною комунікаційною операцією, котра характеризується неадекватним забезпеченням засобів масової інформації, співробітниками зі зв'язків з громадськістю, які мають обмежені знання та інформацію з питань, що розглядаються, співробітниками зі зв'язків з громадськістю, які не володіють на належному рівні англійською (не кажучи вже про німецьку, іспанську або французьку), і співробітниками зі зв'язків з громадськістю які більше стурбовані відгороджуванням і захистом політиків, ніж сприянням діалогу між засобами масової інформації.

Робота з експертами – ризиковано призначати технічних експертів відповідальними за розробку заходів у кризових ситуаціях, хоча їх внесок часто незамінний. Вони, як правило, використовують технократичну мову, яку багато хто не розуміє і яка, отже, широко відкрита для неправильного тлумачення. Таким чином, інформація, покликана заспокоїти, може мати прямо протилежний ефект. Наприклад, після аварії на Чорнобильській АЕС урядові експерти Фінляндії та Швеції повідомили громадянам, що виміряні рівні лише в кілька сотень разів перевищували нормальні фонові рівні – ступінь забруднення, який визначили експерти, був нешкідливим, але пролунав зловісно для непосвячених і посилював громадське спантеличення.⁶²

Візьмемо приклад кризи зі станом громадського здоров'я у зв'язку зі свинячим грипом у Сполучених Штатах у 1976 році, коли невелика кількість медичних експертів сформувала політичне розуміння кризи й ефективно прописала, що потрібно зробити (загальнонаціональну кампанію вакцинації, яка сама по собі представляла значну небезпеку для здоров'я):

«Експерти не могли сказати, чи ймовірність пандемії грипу становить 30 відсотків, чи 3 відсотки, або навіть менше 1 відсотка. Те, що почули помічник міністра охорони здоров'я, секретар (Міністерства охорони здоров'я), президент і конгрес, полягало в тому, що існувала певна ймовірність пандемії грипу, і цього було достатньо. Жоден відповідальний політик не хотів ставити себе в позицію опонента програми, тим самим ризикуючи, що пандемічна хвороба та смерть можуть довести, що він шахрай».⁶³

Координація вихідної інформації – інформування всіх, хто публічно представляє уряд або мережу реагування, «про повідомлення» – поширена мантра піарників і політичних консультантів. Як ми бачили в розділі 3, багатостороннє, багаторівнєве управління є типовою характеристикою реагування на кризу. У більшості кризових ситуацій є різні місця, де представники влади збираються, приймають рішення та діють, хоча б через загальну диференціацію стратегічних й оперативних кризових центрів. Репортери націлені на них усіх. Більше того, багато з цих підрозділів відчують потребу розповісти про свою частину історії. У багатьох випадках між ними навіть існує суперництво, і вони можуть мати політичні та юридичні стимули вказувати пальцем один на одного.⁶⁴

Хоча координація повідомлень, безсумнівно, має багато переваг, перебільшені форми дисципліни повідомлень можуть бути контрпродуктивними, оскільки вони можуть сповільнювати та перешкоджати обміну повідомленнями в очікуванні схвалення зверху вниз. Це вірогідно призведе до рівномірного підходу, який є контрпродуктивним. Насправді, певний ступінь невідповідності в обміні повідомленнями може бути цінним попереджувальним сигналом для політиків щодо більш фундаментальних невизначеностей або політичних відмінностей, які необхідно визнати та усунути.⁶⁵ Часто найкращим підходом і тут також є більш децентралізована форма координації: різні суб'єкти, що співпрацюють, застосовують загальні керівні принципи та засоби комунікації з обачністю.

Стратегія соціальних мереж – антикризова комунікація раніше була питанням ритму і часу. Існував медійний цикл, позначений кінцевими термінами публікації статей у газетах і певним часом, коли нація налаштовувалася на найбільш важливі телевізійні передачі. Якби ви розуміли цей цикл і знали, як та куди направити повідомлення, ви були б досвідченим фахівцем в кризових ситуаціях. Ті часи минули. Більше немає термінів, лише миттєва звітність. Оскільки люди, як правило, розробляють свої власні унікальні платформи для поширення новин, професіоналізм в області кризових комунікацій все частіше стає питанням розуміння того, як, коли і де певні цільові групи (люди похилого віку, туристи, молоді фахівці тощо) отримують інформацію. Це розуміння є ключем до їх охоплення. Крім того, організації з комунікації в кризових ситуаціях необхідно підготуватися до активного моніторингу та зусиллям щодо боротьби з чутками.

Це важливо, якщо організація хоче швидко виявити та виправити викривлення інформації та необґрунтовані чутки, а також реагувати на зростаючі занепокоєння громадськості. Розуміння соціальних медіа, однак, недостатньо розвинене в уряді (особливо у великих корпораціях з відділами маркетингу).

Збалансована прозорість – завжди будуть ситуації, в яких є обґрунтовані причини для приховування ключової інформації, принаймні тимчасово. Це не стосується приховування незручної інформації, яка створює середньострокові та довгострокові ризики для особистої цілісності чи репутації організації. Якщо організація, яка виявила ганебні факти про свою діяльність, добровільно розкриє цю інформацію до того, як це зроблять засоби масової інформації, їй принаймні віддаватимуть належне за її відкритість. Але це також посіє сумніви щодо здатності цієї організації впоратися з кризою. Якщо та ж інформація буде представлена після того, як історія вже потрапила в ЗМІ, організацію запідозрять у спробі приховування або «розкрутки».

Підтримуючі ритуали – передача повідомлення може бути значно посиленою за допомогою підтримуючих ритуалів: символічної поведінки, яка є соціально стандартизованою та повторюваною. Ритуали дотримуються строго структурованих, більш-менш стандартизованих послідовностей і часто проводяться в певних місцях і в певний час, й самі по собі наділені особливим символічним значенням. Вони є важливою складовою соціальних та урядових заходів реагування на багато різних типів криз, а також політики у звичайний час (подумайте про виборчі кампанії, щорічні бюджетні виступи, процедури парламентських дебатов).⁶⁶ Кризові ритуали формують суспільне сприйняття серйозних порушень існуючого порядку та відповідають йому.

Важливою символічною стратегією для керівників у відповідь на гостру та масштабну кризу є перевірка відповідних об'єктів і відвідування жертв й оперативного персоналу.⁶⁷ Покладання вінків на місці нещасного випадку чи нападу або відвідування похорону є іншими очевидними прикладами.⁶⁸ Останнім явищем є участь політиків у маршах солідарності, подібних до тих, що відбулися в Парижі після нападу на офіси Чарлі Хебдо.⁶⁹ як зазначалося раніше, символічну важливість публічного прояву співчуття до тих, хто відчуває труднощі, і до тих, хто працює у важких умовах, неможливо переоцінити. Недотримання цього ритуалу рівнозначне серйозній недооцінці колективних емоцій, які породжують такі кризи. Це, безсумнівно, викличе у чиновників миттєві й серйозні проблеми з громадськістю, а іноді й політичний конфуз.⁷⁰ Згадайте лише російського лідера Путіна, фото якого, де він катався на водних лижах, ширилося у мас-медіа, у той час як моряки підводного човна «Курськ» боролися за своє життя.

Яскравим прикладом організації, яка дійсно розуміла, що від неї вимагається, були японські авіалінії (JAL), що відреагувала на велику авіакатастрофу в 1985 році, під час якої загинуло 520 осіб:

Авіакомпанія дотримувалася ретельно розробленого протоколу, щоб спокутувати провину. Президент компанії особисто вибачився, проведено панахиди (які коштували компанії понад 1,5 мільйона доларів) та виплачено фінансові компенсації. . . .

На панахиді президент JAL Ясумото Такагі низько і довго вклонявся родичам жертв та табличці з іменами жертв. Він попросив вибачення, взяв на себе відповідальність і запропонував подати у відставку.⁷¹

Головний спеціаліст з технічного обслуговування пішов ще далі і – відповідно до традицій японської культури – наклав на себе руки. Загалом реакція JAL сприймалася ЗМІ як гуманна, турботлива та відповідальна. Після початкової великої втрати компанія повністю відновила свою частку ринку.

Іншим класичним кризовим ритуалом є офіційне розслідування. Ритуалізовані та, здавалося б, безпристрасні розслідування можуть допомогти відродити віру громадськості в раціональні процедури уряду. Використовувана термінологія викликає відповідні спогади: «повномасштабне, об'єктивне розслідування, яке буде проведено» незалежними експертами або «мудрецькими», де «не будуть заощаджені ніякі кошти» і так далі. Такі спроби врятувати міфи про раціональність від турбулентності та тривоги кризи ще більше посилюються за рахунок використання мови «навчання». Якщо «уроки» нинішньої кризи будуть отримані, стурбовані громадяни зможуть принаймні сподіватися, що будуть докладені всі зусилля для запобігання нових травм (див. далі Розділ 6). Працюючи на тлі масових вуличних протестів і заворушень кінця 1960-х років у Сполучених Штатах, Едельман стверджував, що такі ритуали – включаючи судові ритуали, що призводять до покарання винних – допомагають знизити рівень тривожності та створюють враження, що люди можуть певною мірою контролювати своє життя, навіть якщо їх фактичний вплив незначний.⁷²

Урядові лідери та установи, швидше за все, зіткнуться з кризовими ритуалами, які проводять їхні політичні опоненти. Спалювання портретів ворогів і прапорів є стандартною практикою в міжнародних конфліктах, тоді як антиполіцейські демонстрації, в яких поліцейських називають «свинями» або «нацистами», є одними зі стандартних ритуалів ворожості, що практикуються протестними групами. Зовсім недавно терористи «Ісламської держави» повернулися до стародавніх ритуалів обезголовлення своїх заручників – тільки сьогодні вони поширюють фотографії в засобах масової інформації та Всесвітній павутині, максимізуючи психологічний ефект на Заході.

4.4 Ефективне смислотворення

Кризи породжують контекст фундаментальної двозначності, плутанини та спекуляцій, суперечливих переконань і колективного збудження.

У цих обставинах для політиків одночасно важливо і надзвичайно складно сформувати соціальний і політичний процес смислотворення, за допомогою якого кризи будуть позначатися, розумітися й оцінюватися – не тільки самі по собі, але і з точки зору того, що вони говорять нам про соціальний та інституційний статус-кво.

Політики завжди розуміли, що кризи можна використовувати для представлення, захисту або нав'язування політичного послання, що визначає суспільство певним чином, використовуючи лексику, образи, символи та ритуали, які відповідають як кризі, так і електорату. Вони роблять це в конкуренції з іншими «творцями рамок». Кризи надають можливості для зміни політики, парадигм та інституцій. Мало хто з лідерів може встояти перед можливістю такого роду, яка може бути надана лише кризою.

Потужна структура може принести вигоди, але також тягне за собою ризики. У місяці, що передували вторгненню в Ірак у 2003 році, прем'єр-міністр Тоні Блер неодноразово наголошував на явній та існуючій небезпеці, яку представляє іракська зброя масового знищення (ЗМЗ). Блер швидко став об'єктом дедалі гірших нападів опозиції, коли після військового втручання не було знайдено жодних доказів постійних програм зброї масового знищення (той самий прем'єр-міністр, який вразив націю своїм образом «народної принцеси» після смерті принцеси Діани).

Картина створення сенсу, яка вимальовується з цього розділу, – це адаптація до все більш складного, безперервного, «дротового» і бездротового, а також (соціально) опосередкованого контексту комунікації. Це передбачає збалансування багатьох міркувань і передачу правильної розповіді в потрібний час правильним способом. Це передбачає координацію загального послання, не затикаючи рот окремим учасникам і не перешкоджаючи потоку альтернативних думок, які насправді можуть бути попереджувальними сигналами про те, що може знадобитися коригування антикризової стратегії. Лідери та їхні команди зі зв'язків з громадськістю повинні бути готовими взяти на себе ініціативу у висвітленні кризи та прагнути – хоча це не завжди можливо – зайняти центральне місце в розповіді про історію кризи, а також очолити зусилля з реагування та відновлення. У цьому розділі стає зрозумілим, що політики в ліберальних демократіях (і, якщо на те пішло, навіть в інших політичних системах) не повинні переоцінювати свою здатність контролювати суспільне розуміння кризи. Існують межі того, що лідери можуть зробити, щоб вплинути на те, як люди розуміють те, що вони бачать і читають в інтернеті або в друкованому вигляді, навіть якщо деякі з них зводяться до найдивовижніших теорій змови. Однак, незважаючи на ці явні обмеження, лідери та їхні уряди можуть і повинні продовжувати докласти зусиль для надання сенсу. Громадяни дивляться на своїх лідерів у період кризи. Таке приховане прагнення до керівництва може бути спрямованим на створення підґрунтя для нового та політично привабливого майбутнього.

Нотатки

- 1 Брендстрем та ін. (2008). Автори відзначають вражаюче різні результати процесів притягнення до відповідальності, викликаних цунамі, в сусідніх Норвегії та Фінляндії.
- 2 Див. про її особистий, природно корисливий, але все ще захоплюючий звіт: Ніксон (2011).
- 3 Комбс (1980 : 119-21). Різниця між зображеннями (загальне сприйняття подій, акторів чи умов як злоякісних чи доброякісних) та рамками (більш конкретні визначення діагностичних та прогностичних проблем) тут корисна і була розроблена Ерікссоном (2001: 8–16).
- 4 Шон і Рейн (1994: 29).
- 5 Щодо риторики Буша 11 вересня, див. Кайперс та ін. (2012). Про його провал в осмисленні подій під час урагану «Катріна», див. Боїн та ін. (2010).
- 6 Термін взято з робіт Кі (1961: 35).
- 7 Нуделл і Антокол (1988); Бартон (1993); Ферн-Бенкс (1996); Регестер і Ларкін (1997); Генрі (2000); Фінк (2013); Селноу і Сігер (2013).
- 8 Видатними книгами, що відображають цю літературу, є книги Улмера та ін. (2010) і Кумбса (2015).
- 9 Див. Харт (1993), який базує свій звіт на Тернер (1978).
- 10 Беннетт та Ентман (2001); Мейер (2002); де Фріз (2004).
- 11 Арільд і Маор (2015).
- 12 Уолтерс та ін. (1989); Вільдавський (1995).
- 13 Грабер та ін. (1998: 4).
- 14 Вудворд і Бернштейн (1994).
- 15 Брід (1955: 331).
- 16 Міллер та ін. (2014).
- 17 Стівенс (1980: 5).
- 18 Мейер (2002); Ллойд (2004).
- 19 Ця типологія журналістських ролей була вперше розроблена Хартом і Райпмою (1997: 81).
- 20 Німмо і Комбс (1985).
- 21 Олссон (2009А, 2009b); Олссон і Норд (2014).
- 22 Кін (2009).
- 23 <https://twitter.com/fhollande/status/665308718335070212?lang=en>.
- 24 www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/03/24/this-is-the-text-message-sent-to-mh370-relatives/ (дата звернення 25 березня 2014 року).
- 25 Уокер (2015).
- 26 Олссон (2014); Бах (2015); ОЕСР (2015), Вукич (2015).
- 27 Тематичне дослідження див. у Розенталя та ін. (1994). Див. далі Вільдавський та Дейк (1991).
- 28 Елфорд (2009); Хайнцельман і Уотерс (2010); Кейм і Ноджі (2011).
- 29 Кі (1966).
- 30 Халпер (1971: 7).
- 31 Еріксон (1994); Карантеллі (2001). Деякі уряди насправді зрозуміли це повідомлення та підтримують веб-сторінки, що «руйнують міфи», призначені для сприяння зусиллям з планування надзвичайних ситуацій. Див., наприклад, www.cpbr.gov.au/disact/human-response.html (дата звернення 20 липня 2015 року).

- 32 Карантеллі (1954); Дайнс (1970); Тірні та ін. (2001); Agippe (2004).
- 33 Огляд досліджень фреймінгу див. у роботі Чонга та Друкмана (2007).
- 34 Боїн та ін. (2008; 2009).
- 35 Батлер (2009).
- 36 Чабб (2014).
- 37 <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/08/president-obamas-red-line-what-he-actually-said-about-syria-and-chemical-weapons/> (дата звернення 12 червня 2015 року).
- 38 Див., наприклад, Пфецк (1998); Джонсон-Карті (2005); Кумбс (2007); Олсон та Норд (2014).
- 39 Бромвіч (2014); Лебоу та Штейн (1994); Брандстрем та ін. (2004).
- 40 Харгроув (1998).
- 41 Адміністративна мова та мова ведення переговорів формують засоби для задулісного прагнення до переваг і укладення угод (Едельман, 1964, 1977); Ентман (1993); Айенгар (1996).
- 42 Хіт (2004).
- 42 Едельман (1977) використовує термін «семантично створена криза»..
- 43 Бусан та ін. (1998: 26).
- 44 Едельман (1977).
- 45 Джуда (2014).
- 47 www.government.nl/documents/speeches/2014/07/22/meeting-of-the-security-council-new-york-21-july-2014 (дата звернення 16 вересня 2015 р.).
- 48 Едельман (1977: 14); Уайт (1986); Едельман (1988: 66–89).
- 49 Див. Платт (1971); Ліпські й Олсон (1977); Паркер і Деккер (2008).
- 50 Томпсон (1999).
- 51 www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/12/16/remarks-president-sandy-hook-interfaith-prayer-vigil (дата звернення 16 вересня 2015 р.).
- 52 Дрейк (2013). Про інцидент 2015 р. дивіться <http://nos.nl/artikel/2060753-obama-word-boos-over-schietpartijen.html> (дата звернення 02 жовтня 2015 р.).
- 53 Каріотис і Геродімос (2015).
- 54 Наприклад, у концепції Шена та Рейна (1994)
- 55 Сміт (1989: 46).
- 56 Оглядове дослідження ключових компонентів довіри див. у Оханіан (1991).
- 57 www.ft.com/cms/s/0/b2934a0e-0f89-11e5-94d1-00144feabdc0.html#axzz3d4e9oYLR (дата звернення 15 червня 2015 р.).
- 58 Регестер і Ларкін (1997); Баггот (1998); Гренваль (2001).
- 59 Халпер (1971: 16).
- 60 Як стверджує помічник Міністра оборони в адміністрації Кеннеді Артур Сильвестр. Цитується за Халпер (1971: 17).
- 61 <http://edition.cnn.com/2003/US/05/01/bush.transcript/> (дата звернення 13 жовтня 2015 р.).
- 62 Норштедт (1991); Стерн (1999: 226).
- 63 Сільверштейн (1981 : 135), цитується у Джервіса (1992: 191), курсивом в оригіналі.
- 64 Стівенс (1980).
- 65 Тематичне дослідження Анжели Ліберторе (1993), присвячене Італії та Чорнобилю, показало це досить чітко.
- 66 Беннетт (1980); Німмо і Комбс (1990: 54).

- 67 Лідери, які не в змозі цього зробити, можуть постраждати від наслідків. Наприклад, претендент на посаду канцлера Німеччини від Християнсько-демократичної партії Едмунд Штойбер втратив лідерство на заключному етапі передвиборної гонки 2002 року проти чинного Президента Герхарда Шредера, коли він – на відміну від Шредера – спочатку відмовився відвідувати постраждалі від повені райони і, здавалося, хотів применшити значення проблеми. Шредер переміг на виборах. Бицек (2008).
- 68 Шилз (1968); Комбс (1980 : 41-47); Керцер (1988: 140–44).
- 69 Див. Стаелраів і Харт (2008).
- 70 Це вірно навіть тоді, коли мова йде про дотримання ритуалів, пов'язаних з кризами в інших країнах: шведський уряд і прем'єр-міністр, зокрема, зіткнулися з критикою засобів масової інформації і парламентських питань і навіть глузувань, коли з'ясувалося, що ні сам прем'єр-міністр, ні будь-який інший високопоставлений політик або член королівської сім'ї не повинні були брати участь в поминальній службі за жертвами вибухів в Мадриді в 2004 році, у той час як всі інші члени ЄС були представлені керівниками своїх урядів. Ситуація стала ще гіршою, коли прем'єр-міністра сфотографували, коли він відвідував ферму в сільській місцевості Швеції в той час, коли відбулася церемонія в Іспанії.
- 71 Регестер і Ларкін (1997: 146).
- 72 Едельман (1971). Див. також Елдер і Кобб (1983: 116).

5 Подолання кризи

Управління підзвітністю

5.1 Ще не кінець, поки все не закінчилось

У липні 1995 року сили боснійських сербів окупували місто Сребрениця, безпечний притулок ООН під час Громадянської війни в Югославії, після тривалої облоги та короткої військової кампанії.¹ Голландський військовий контингент (Dutchbat), захисник мусульманського анклаву під егідою ООН, здався і йому дозволено безпечно відступити. Прем'єр-міністр і наслідний принц вітали голландських військовослужбовців як національних героїв після їхнього повернення до своїх сімей. Для Міністра оборони, який провів кілька днів і ночей в урядовому бункері в Гаазі, звідки голландські військові командували обложеними військами, криза нарешті закінчилася – чи то він лише так думав.

Після захоплення анклаву боснійсько-сербські війська під командуванням Ратко Младича вбили тисячі полонених, які перебували під захистом Нідерландів. Незабаром світ дізнався, що вбито 7000 людей, багато з них у той час, коли голландський батальйон з тривогою чекав на безпечне повернення додому. Коли звірства вийшли на поверхню, настрої голландців швидко змінилися. Звіти ЗМІ стверджували, що голландські солдати не забезпечили достатній захист анклаву. Почали поширюватися чутки про те, що голландці потурали сербам і навіть співпрацювали з ними, сприяючи таким чином етнічній чистці.

Міністр оборони Нідерландів Йоріс Ворхоув проведе залишок своєї політичної кар'єри, захищаючи рішення про здачу анклаву. Проведено різні розслідування, але в суспільній свідомості все ще таїлися сумніви. Нарешті, під тиском прем'єр-міністр вирішив призначити офіційне розслідування Національним інститутом військових досліджень. Коли навесні 2002 року, незадовго до запланованих виборів, був опублікований звіт, у якому з армії знято звинувачення в боягузтві, водночас різко критикувалося рішення уряду направити голландські війська в настільки небезпечну і погано підтримувану ООН місію. Уряд пішов у відставку. Через сім років після Сребрениці політична криза нарешті закінчилася.

Однак цивільні та кримінальні судові тяжби тривали. «Матері Сребрениці» проявили непохитність у своїх зусиллях домогтися справедливості.

Голландський та Європейський суди відхилили їхні позови, втім в 2013 році голландський суд ухвалив, що ескадра голландців справді несе юридичну (хоча і не кримінальну) відповідальність за депортації та подальші вбивства боснійських мусульман. Трагедія в Сребрениці стала ранюю, яка продовжувала кровоточити.²

Кризи можуть тривати напрочуд довго. Після того, як «гаряча» фаза пройшла, можна було б очікувати, що криза піде на спад. Криза, майже за визначенням, є тимчасовою ситуацією-надзвичайним станом.³ Таким чином, завдання кризового керівництва полягає в тому, щоб відновити відчуття нормальності: припинити військові дії, загасити пожежу, надати допомогу пораненим, підтвердити довіру громадськості до інститутів. Проте лідери часто виявляють, на свій подив і тривогу, що найгірше для них ще попереду, коли початкові операції з реагування на кризу йдуть «за планом» або припиняються. Процес відновлення часто виявляється напрочуд складним і важко керованим. Спільний досвід негараздів може сприяти солідарності та об'єднувати людей навколо спільної справи допомоги жертвам, відновлення та інституційного відшкодування збитків, але ці кризи також надають можливості для критики існуючого статус-кво.⁴ Кризові лідери можуть ефективно вирішувати проблеми осмислення, прийняття термінових рішень і надання значення зіткненню з не тільки несподіваною, але величезною додатковою проблемою: припиненням кризи.

Ключовим питанням цього розділу є: чому деякі кризи закінчуються чітко, швидко та (відносно) безхмарно, в той час, як інші продовжують кипіти, розпалюватися та трансформуватися? Очевидна відповідь – чим серйозніше проблема, тим довший «хвіст» – є однак невиправданою. Результати дослідження зрозумілі: масштаби фізичної та економічної шкоди, кількість смертей та поведінка лідерів під час кризи самі по собі не визначають тривалість кризи.⁵ Ми стверджуємо, що основний вплив має динаміка процесів підзвітності, які спричиняють кризи. Подальша політика може бути хаотичною й гострою. Коли і як врешті-решт закінчиться криза, значною мірою залежить – і це наше ключове твердження – від того, як керуються ці процеси підзвітності. Таким чином, управління підзвітністю є провідним завданням кризового керівництва.

5.2 Як закінчуються кризи: два сценарії

Звичайно, існує безліч способів розвитку, ескалації та припинення криз. Деякі з них схожі на грім серед ясного неба: вони приходять і йдуть швидко. Деякі кризи тліють і спалахують періодично; деякі, здається, ніколи по-справжньому не закінчуються. Щоб полегшити обговорення, ми виділяємо дві ідеально-типові кризові траєкторії: криза, що швидко розгортається і довготривала тліюча криза або криза з довгою тінню.

Криза, що швидко розпалюється

Криза, що швидко розгортається, характеризується одночасним припиненням зусиль з оперативного реагування і політичною увагою до неї. Уявіть собі стихійне лихо (ураган або повінь). Після того, як вітри вщухнуть або вода спаде, постраждала громада зможе поховати загиблих, піклуватися про тих, хто вижив, і відшкодовувати збитки. Спільнота може вивчити, що пішло не так, та ініціювати заходи щодо виправлення ситуації. Як тільки громада «рухається далі», ми можемо сказати, що криза закінчилася.

Криза, що швидко розпалюється, є чітко розмежованою в часі: вона приходить і йде. Незабаром стає коротким епізодом у довгій історії, сторінкою в книзі. Це не означає, що люди не пам'ятатимуть про болісне лихо, яке є визначальним для певного часу чи цілої епохи. Це просто означає, що криза закінчилася. Такі кризи можуть навіть стати історичними віхами з позитивним відтінком. Це відбувається, коли існує історія успіху керівництва або моральної рішучості; громада розглядає своїх кризових лідерів як джерела колективної гордості та натхнення. Наприклад, зухвалі, але успішні рейди на захоплені літаки в Ентеббе (1976) і Могадішо (1977) встановили стандарт ефективного управління кризовими ситуаціями. Вбивство Усами бен Ладена мало подібний ефект в США.

Сценарій кризи, що швидко розгортається, найкраще відповідає (технократичним) уявленням про ефективне та законне антикризове управління. Якщо криза управляється ефективно й законно, ми можемо очікувати, що вона «закінчиться» відносно швидко. Нагальна проблема вирішена; система може повернутися до «роботи в звичайному режимі».

Місцевий досвід є корисним фактором. Коли масштаби та наслідки кризи не виходять за рамки місцевих уявлень про те, чого можна очікувати, і не перевантажують можливості реагування громади та уряду, суспільство може швидко змиритися з цим. У деяких громадах, де певні типи криз трапляються частіше (думаю, громади шахтарів та рибалок), розвиваються стійкі субкультури, які мають ритуали, що сприяють припиненню. Такі громади «навчилися жити» з певними типами криз та катастроф.

Іншим фактором є відсутність процесів підзвітності. Ця відсутність дозволяє лідеру оголосити кризу завершеною, припинити обговорення і навіть виключити її існування з офіційних звітів. В авторитарних режимах лідери можуть маніпулювати та спекулювати щодо суспільного сприйняття кризи: вони диктують свою історію, яка зазвичай вказує на поєднання нещастя, зовнішніх сил та героїчного лідерства.

Ще одним фактором є випадкова поява чогось більшого або гіршого. Криза може закінчитися просто тому, що громадська увага переміститься в інше місце. Деякі кризи просто втрачають свою значимість, коли виникають більш масштабні кризи.

Хто пам'ятає, якими були кризи 10 вересня 2001 року?

Очевидно, що криза, яка швидко розпалюється, більше не є нормою.⁶ Більшість сучасних криз продовжують спалахувати ще довгий час після усунення невідкладних оперативних проблем. Це може статися навіть у випадках, коли операції з реагування були швидкими та рішучими. Все одно будуть проводитися посмертні розслідування, і коли вони виявлять, що швидкі кризові операції мали непередбачувані наслідки або завдали супутньої шкоди, рамки змістяться, і може настати «криза за кризою». Тиск спокути і змін може стати гострим, навіть якщо головні герої вже давно залишили свої посади.

Криза, що залишає довгий слід

Нормою сьогодні, мабуть, є те, що ми називаємо кризою з довгою тінню, яка взагалі не закінчується, коли вирішуються завдання негайного реагування. З часом виникає цілий каскад важливих стратегічних та оперативних питань, що стосуються відновлення, реконструкції та реформ. Питання про відповідальність та підзвітність виходять на перший план і залишаються в політичному порядку денному. Ревізіоністські інтерпретації причин, якості реагування та управління більш широкими наслідками отримують широке висвітлення у ЗМІ та повертають кризу до політичного та інституційного порядку денного. Судові провадження можуть ще більше ускладнити картину. Публічних вибачень можна очікувати, проте ніхто не перепрошуватиме. Перегорнути сторінку стає неможливим.

Чому деякі кризи кидають такі довгі тіні? Одним з факторів, що сприяють затягуванню кризи, є затяжний і суперечливий характер суспільного пошуку причин кризи. Розслідування, як правило, виявляють глибоко вкорінені причини, які, у свою чергу, викликають наріжні питання щодо лідерства, відповідальності та майбутньої діяльності. Вбивство прем'єр-міністра Швеції Улофа Пальме в 1986 році є показовим прикладом. Сама його поява в одній з найбільш мирних держав на землі була настільки ж загадковою, як і травматичною для шведів. Подальше поліцейське розслідування викликало ще один шок: воно виявилось невдалим і виявило невидиму досі запеклу боротьбу всередині шведської системи кримінального правосуддя.⁷ Злочин так і не був розкритий, і теорії змови все ще періодично спливають.

Тривалість і вартість відновлювальних робіт є ще одним фактором. У лютому 2011 року в новозеландському місті Крайстчерч стався сильний землетрус. У результаті загинуло 185 людей і завдано значної шкоди центру міста та східним передмістям. Уряд оголосив надзвичайний стан, який тривав до квітня 2011 року. Дуже швидко стало ясно, що криза після стихійного лиха створить ще більші проблеми, ніж операція негайного реагування.

Економісти передбачали, що для повного відновлення знадобиться півстоліття. Було створено управління з відновлення з п'ятирічним мандатом. Поки що невеликі та сплячі урядові установи побачили, що їхній штат збільшився, а навантаження різко зросло. Арена відновлення швидко заповнилася гравцями: страховиками, неурядовими організаціями, групами громадян, діловими радами і містобудівниками – всі вони повинні були зіграти свою роль. Їхні інтереси відрізнялися, проте їхні дії повинні були бути узгоджені. Необхідно було розробити надійні процедури розгляду претензій, лише потім впроваджувати їх; розробити плани реконструкції, видати дозволи. Жертви і постраждалі громади зажадали швидкої допомоги і дій. Тим часом кошторис витрат скориговано у бік збільшення (до 40 млрд. доларів у 2013 році).

Деякі кризи настільки масштабні та значущі, що займають особливе місце в порядку денному державного управління. Такі «ендемичні» кризи включають глобальне потепління, перенаселення, вирубування лісів та управління водними ресурсами. Ці кризи, по суті, «некеровані», принаймні з національної короткострокової точки зору. Це «порочні проблеми»: транснаціональні за походженням та впливом, що кидають виклик існуючим методам управління й інституційному потенціалу. Боротьба з їхнім походженням вимагає драконівських заходів, які мало хто з впливових суб'єктів бажає або здатний здійснити. В результаті проблеми нікуди не зникають і можуть переслідувати майбутніх лідерів і політиків.⁸

Глобальна епідемія СНІДу втратила свій кризовий статус в західному світі завдяки поєднанню копінткого наукового прогресу й уповільнення числа нових ВІЛ-інфікованих. Утім проблема нікуди не поділася: вона залишається кризою громадського здоров'я в таких регіонах як Африка на південь від Сахари. Те ж саме цілком може бути застосовано до епідемії Еболи, яка спричинила хаос у Західній Африці в 2014 році. На піку спалаху міжнародні органи охорони здоров'я і навіть Рада Безпеки ООН розглядали її як серйозну глобальну загрозу. Транснаціональна мобілізація для подолання кризи відбувалася повільно, але все ж допомогла стримати спалах. До середини 2015 року світ просунувся вперед, але для глибоко постраждалих країн, таких як Ліберія та Сьєрра-Леоне, боротьба з вірусом Еболи та її наслідками залишатиметься хронічною проблемою, що обтяжує їхні вразливі системи охорони здоров'я.

Кризу іноді підтримують так звані підприємці-політики, які бачать можливість ініціювати політичні чи організаційні зміни. Вони використовують кризу з метою виявити вразливості статус-кво («подивіться, що станеться, якщо ви заплющите очі на...»). Наприклад, аварія на атомній електростанції на Три-Майл-Айленд (1979) знову політизувала використання ядерної енергії в США. Подальші аварії на Чорнобильській АЕС у 1986 році та особливо на АЕС «Фукусіма» у 2011 році мали подібні наслідки для встановлення порядку денного,

що спричинило значні зміни в антиядерній політиці в таких країнах, як Німеччина, Франція та Італія..⁹

Криза також може «вижити», трансформуючись в інституційну кризу. Це відбувається, коли криза стає символом досі невідомих або ігнорованих ризиків та вразливостей. Зняте на відео побиття Родні Кінга групою офіцерів з Департаменту поліції Лос-Анджелеса (LAPD) є прекрасним прикладом.¹⁰ Поліція Лос-Анджелеса применшила інцидент і спробувала пояснити (марно), що Кінг погрожував офіцерам і відмовився виконувати прямі накази. Відеозапис побиття, що транслюється по телебаченню знову і знову, сигналізував про те, що поліція Лос-Анджелеса втратила моральні орієнтири. Через рік, у 1992 році, суд присяжних виправдав поліцейських. Лос-Анджелес вибухнув насильством; заворушення тривали кілька днів. Більше двох десятиліть потому криза Родні Кінга стала часто згадуваною історичною аналогією в обуренні громадськості та критичних коментарях після серії не пов'язаних, але явно «симптоматичних» поліцейських розстрілів молодих чорношкірих чоловіків, починаючи з вбивства Майкла Брауна у Фергюсоні, штат Міссурі, у 2014 році. Знову ж таки, характерна для поліції оборонна позиція після публічних звинувачень у расовому профілюванні (і справді, інституційному расизмі) та судових виправданнях обвинувачених поліцейських спричинила великі заворушення, виявивши потворну ницу частину відносин поліції та громади в різних містах та штатах.

Криза може навіть знову спливти в підручниках історії. Зазвичай це відбувається після зміни режиму, коли демократія витісняє авторитаризм. Епізоди, які були стерті з пам'яті громадськості, повертаються до порядку денного, оскільки демократія створює можливості для громадян вимагати правосуддя ретроспективно, тобто через «комісії правди» або кримінальні судові справи. Драматизм громадських розслідувань, який виникає, як тільки починається таке провадження, сприятиме відновленню взаємодії суспільства з незавершеними справами минулого.¹¹

5.3 Вихід з кризи: яка роль керівництва?

Щоб покласти край кризі, необхідно забезпечити закриття як оперативних, так і політичних аспектів антикризового управління. В оперативному плані криза закінчується, коли мережа реагування відключається, оскільки в ній більше немає необхідності. Стратегічно криза завершується, коли питання, пов'язані з кризою, більше не домінують на суспільному, політичному порядку денному. Ця проста теза допомагає пояснити складні проблеми, з якими стикаються кризові лідери у своїх зусиллях створити відчуття нормальності.

По-перше, кризові керівники повинні провести точну і збалансовану оцінку необхідності збереження інфраструктури реагування на кризові ситуації на місці або її модифікації в міру розвитку подій.

Ці оцінки можуть стосуватися правової бази надзвичайних процедур та підзаконних актів, рівня децентралізації повноважень щодо прийняття рішень та процесів мобілізації критично важливих ресурсів. У якийсь момент необхідність в такому надзвичайному стані відпадає. Коли настане цей момент і як його визначити?

По-друге, вони повинні оцінити політичну доцільність припинення кризи. Ключове завдання полягає в тому, щоб розпізнати, коли почуття загрози, шоку, порушення, обурення у відповідних спільнотах зацікавлених сторін розсіялося. Не йдеться про досягнення повної і беззастережної перемоги над проблемами, які викликали кризу. Більш ймовірно, що деякі зацікавлені сторони все ще можуть мати занепокоєння, проте більшість вже не вважає це питання терміновим (і засоби масової інформації також пішли далі). Це судження залежить від багатьох міркувань, включаючи передбачуваний політичний успіх зусиль з управління кризою в тій мірі, в якій він передається через повідомлення ЗМІ та дані про громадську думку; позиції й імпульс суперників, критиків і захисників; та передбачувану здатність всіх залучених сторін впливати на сприйняття кризи громадськістю і її контролем.

Зіставляючи оперативний і стратегічний аспекти, ми можемо намітити чотири ідеально-типових стани «закритості» (див. 5.1). Ідеальна закритість досягається, коли оперативні вимоги припиняються, а політичне і суспільне відчуття кризи також розсіюється. Приблизно так було у кількох західноєвропейських країнах відразу після Другої світової війни, включаючи скандинавські країни та Нідерланди: після закінчення військових дій у громадських і політичних колах поширилося прагнення рухатися далі та відновлюватися. Однак до тих пір, поки оперативні визначення кризи відповідають політичним і суспільним уявленням, немає причин припинити кризу. У роки після теракту 9/11 вересня американська громадськість рішуче підтримувала очолювану США «глобальну війну з тероризмом». Війни в Іраку та Афганістані врешті-решт стали надзвичайно проблематичними в оперативному плані та вкрай політично суперечливими. Проте, цю кризу б важко подолати.

		Політичне закінчення	
		Так	Ні
	Так	після Другої світової війни	
Оперативне закінчення			Вако
	Ні	Епідемія СНІДу	9/11

Рис. 5.1 Чотири ідеально-типових стани завершення кризи

Найцікавіші випадки пов'язані з невідповідністю між оперативним і стратегічним закінченням. Оперативне закінчення часто тягне за собою припинення діяльності на політичному кінці спектру криз, втім рідко відбувається без збоїв. Коли в 1993 році члени секти «Гілка Давидова» забарикадувалися в будинку в Вако, штат Техас, сили Федерального бюро розслідувань (FBI / ФБР) і Бюро з боротьби з алкоголем, тютюном, вогнепальною зброєю та вибуховими речовинами (ATF / АТФ) з боєм увірвалися на територію комплексу, швидко завершивши операцію з числом загиблих в сімдесят чотири особи, серед яких чоловіки, жінки і діти. Однак для ФБР, АТФ та генерального прокурора Джанет Рено криза тільки почалася. Невдала операція (яка забрала життя чотирьох агентів АТФ) спричинила політичну кризу, яка призвела до гучних розслідувань та кримінальних проваджень.¹²

У деяких випадках керівники припиняють кризовий режим до припинення оперативної діяльності. Передчасне закриття відбувається, коли лідери недооцінюють складність і наполегливість існуючих проблем, а також опонентів або неправильно оцінюють залишковий рівень стресу, який існує в постраждалому співтоваристві. Небезпека передчасного скасування антикризового режиму двояка. По-перше, це може створити вакуум у розробці політики та наданні послуг. Цілеспрямовані, масштабні та швидкі дії поступаються місцем політиці й бюрократії, як зазвичай – розрізненим, поступовим і повільним. Це може підірвати ефективність антикризової операції. По-друге, передчасне закриття, швидше за все, викличе недовіру, розчарування та різку критику. Особливо в громаді, яка все ще відчуває гострі потреби та стрес, передчасне закриття піддає політиків звинуваченням у «нечутливості» та опортунізмі («вони забули про свої обіцянки, як тільки камери зникли»). Це підриває базу довіри або легітимність державної установи.

Лідери можуть надмірно затягувати кризовий режим. Вони настільки зосереджуються на оперативних аспектах кризи, що не помічають загальної картини. Це трапляється, наприклад, коли вони потрапляють у пастку «синдрому бункера», що викликає короткозорість: вони тижнями сидять у командному центрі, де «керують» кризою і губляться в потоках, здавалося б, термінових повідомлень. Зовнішній світ переходить на інші проблеми, але влада відрізала себе від цієї частини реальності, продовжуючи приділяти всю свою увагу кризі, яка багато в чому вже не є «гарячою».

Деякі лідери вбачають стратегічний або тактичний вииграш в продовженні, а не в ослабленні кризових настроїв, і в збереженні, а не в скасуванні режиму антикризового управління.¹³ Авторитарні лідери регулярно вводять і продовжують надзвичайний стан для зміцнення своїх позицій, а також для очорнення та переслідування політичних опонентів.

Такі лідери ризикують переіграти, дотримуючись кризового режиму, коли більшість вважає, що «реальні проблеми» криються в іншому (наприклад, в авторитарному характері, недостатній ефективності або спричиненні корупційного характеру самих заходів у відповідь). Це залишає їх відкритими для звинувачень у тому, що вони політично використовують кризу як засіб відволікання. Це є політичною авантюрою, яка цілком може обернутися проти них.

5.4 Підзвітність у кризових ситуаціях: конкурс пояснень

У своїх зусиллях подолати кризу як в оперативному, так і в політичному вимірах демократичні лідери повинні мати справу з одним важливим інституційним обмеженням: процесом підзвітності. Вимоги та динаміка підзвітності різко окреслюють поле для гри лідерів; вони також створюють можливості для опозиційних сил продовжити кризу.

Підзвітність є одним із стовпів демократичного суспільства: вона змушує обраних лідерів пояснити, що пішло не так, чому і що вони зробили, чи не зробили, щоб обмежити наслідки невдачі.¹⁴ Криза чи стихійне лихо майже завжди створюють тиск відповідальності для лідерів. У сучасному суспільстві, особливо в тих суспільствах, які пишаються своєю стабільністю, є впорядкованими, мирними та безпечними, кризи та стихійні лиха важко прийняти.¹⁵ Хтось чи якась організація повинні нести відповідальність. Без будь-якої форми громадського розрахунку громадам дуже важко досягти нової та стабільної посткризової рівноваги. Як зазначає Лі Кларк, «кризи, катастрофи та скандали призводять до занепокоєння громадськості та втрати довіри до політичної системи. Довіра може бути ефективно відновлена тільки шляхом ретельного розслідування і встановлення істини так виставлення фактів на загальний огляд».¹⁶

Підзвітність, однак, є не просто способом покінчити з кризою; вона також може продовжити термін її дії і навіть трансформувати її. У багатьох випадках, які ми вивчали, тиск на підзвітність, спричинений кризою, призвів до виникнення «кризи після кризи». Кризові події піднімаються з рівня операцій на рівень політики. Те, що почалося як нещасний випадок або серія інцидентів, перетворюється на історію про владу, компетентність, непідкупність та законність (або її відсутність). Підзвітність – це не просто рефлексія, але й часто інтенсивна політика.

Більшість людей все ще погоджуються, що громадські лідери не можуть просто викорінити нещастя. Втім суть суперечки змінилася: регулятори та менеджери повинні довести, що вони не можуть нести відповідальність. Коли справа доходить до врахування дій, вжитих у відповідь на виникаючу або гостру кризу, можливості для виправданої невдачі стають ще вузькими. Передбачається, що уряди добре підготовлені до критичних непередбачених ситуацій і здатні вживати швидких та ефективних заходів для захисту населення та обмеження збитків.

5.4 Підзвітність у кризових ситуаціях: конкурс пояснень¹¹¹

До будь-якої поведінки, яка відхиляється від цього узагальненого очікування, ставляться з підозрою та обуренням. Коротше кажучи, пояснення криз відбувається на тлі триваючої суперечки про значення кризи.

Однак організації, що реагують на кризи, можуть отримати багато користі від криз та процесів підзвітності, які вони вимагають, за умови, що вони добре виконують свої обов'язки. Вони можуть відзначати свої успіхи і підвищувати свій імідж серед постачальників бюджетних коштів, преси та громадськості. Ефективні агенції, як правило, дбають про те, щоб їхні успіхи були належним чином представлені цільовій аудиторії як під час, так і після процесу підзвітності. Однак, коли в їхній діяльності виникають проблеми, процес підзвітності може становити серйозну загрозу. Оскільки вміння стримувати кризи лежить в основі політичного кризового лідерства, будь-які докази протилежного підривають легітимність політичних лідерів. Принаймні, це дає шанс їхнім конкурентам дискредитувати їх. За таких обставин установи можуть вдаватися до тактики приховування, уникнення звинувачень і перекидання провини на інших в процесі притягнення до відповідальності.

Подання звіту передбачає делікатне поєднання реконструкції фактів, формулювання та навчання.¹⁷ Існує лише тонка грань між формулюванням і звинуваченням, що пояснює, чому так багато криз породжують політичні та бюрократичні ігри з обвинуваченнями.¹⁸

Коли зусилля з розслідування криз перетворюються на гру з обвинуваченнями, мета встановлення істини і «оглядання назад» програє політичній динаміці обвинувачення-захисту. Це створює дилему для чиновників. Цілісність процесу підзвітності повинна бути захищеною від небезпеки нестримної політизації, але хто має повноваження та достатню мотивацію виконувати керівну роботу щодо захисту цієї цілісності? Опозиційним силам буде легше займатися звинуваченнями, оскільки вони не несуть відповідальності й можуть щось виграти, беручи в цьому участь.

Ми розглядаємо процес підзвітності, викликаний кризою, як «конкурс пояснень». Процес підзвітності – це арена, на якій жертви, реагуючі, планувальники, регулятори, корпорації, політики, слідчі та прихильники змін намагаються отримати або зберегти позицію та вплив. Їх зусилля часто перекриваються, частково дублюють один одного і частково вступають у конфлікт, що є серйозною управлінською проблемою для урядів та інших суб'єктів, діяльність яких розглядається громадськістю під мікроскопом. Давайте детальніше розглянемо учасників цього «конкурсу пояснень» та форуми, на яких проводяться ці змагання.

Підзвітність: діючі особи та місця проведення

Законодавча влада є основним місцем політичної підзвітності. Деякі групи (особливо опозиційні партії) та окремі особи (амбїтні політичні підприємці) вітають кризи як можливості для самореалізації.

Вони користуються кризою, щоб продемонструвати свою здатність контролювати уряд, продемонструвати свою жорсткість як протипау і, діючи в партизанському режимі, завдати шкоди або посіяти інакомислення в таборі супротивників.

Законодавці можуть зайняти таку активну позицію тільки в тому випадку, якщо вони не брали участі в розробці й затвердженні тих самих політик і статутів агентств, які вони зараз намагаються критикувати. Іншими словами, участь у минулому зменшує можливості законодавців використовувати процес підзвітності в посткризовий період. Коли стає ясно, що сьогоднішнім інквізиторам зручно забувати про те, що вони були вчорашніми законодавцями, вони піддаються звинуваченням у лицемірстві.

Регулятори часто уповноважені або навіть зобов'язані розслідувати великі інциденти. Подумайте про агенції з охорони довкілля, органи безпеки транспорту чи харчових продуктів, шкільні інспекції, органи ліцензування медичних послуг або регулятори охорони здоров'я. Регулюючі органи, як правило, керуються технічною, професійною парадигмою підзвітності. Вони встановлюють причину та наслідки й зосереджуються на засвоєнні й поширенні уроків на майбутнє. Однак у контексті серйозної кризи на ці установи можуть тиснути, щоб вони були більш розсудливими, хоча б лише для того, щоб розвіяти будь-які уявлення про те, що вони самі спали за кермом до кризи, дозволяючи своїм регуляторам надмірно ризикувати і знижувати планку рівня готовності.

Передбачається, що державні регулюючі органи повинні проводити незалежний, неполітичний, професійно обґрунтований аналіз і формувати рекомендації. Ці органи укомплектовані експертами і часто мають значні бюджети для проведення розслідувань поточної практики та важливих справ у відповідних секторах. Частиною їхньої основної діяльності є забезпечення високоякісного внеску в процес підзвітності та навчання, викликаний кризою, і тому вони відчують тиск, що вимагає швидкої, надійної та ефективної роботи. Однак швидкість і точність рідко поєднуються. Ситуація ускладнюється, коли задіяно кілька слідчих комісій: міжвідомче суперництво не обов'язково покращує якість розслідування.¹⁹ Більше того, це відкриває простір для процесів звинувачення. Одним з яскравих прикладів є наслідки урагану «Катріна», коли було проведено кілька всебічних розслідувань, що підживлювали політизацію, але мало що зробили для встановлення глибинних причин невдалого реагування. Чим більше їх розглядають як незалежні, тим більша ймовірність того, що їхні звіти будуть розцінені як авторитетні всіма зацікавленими сторонами. В такому випадку виникає проблема, якщо державний регулюючий орган піддається критичному аналізу в рамках кризового процесу. На багато державних регуляторів також покладено обов'язки з управління ризиками: раннє попередження, перевірка запропонованого законодавства, перевірка безпеки тощо.

Коли, незважаючи на ці зусилля, криза матеріалізується, довіра до регуляторів може постраждати. Будуть поставлені питання про їхню неефективність, розхлябаність або навіть співпрацю з боку регулюючих органів²⁰ Наприклад, після глобальної фінансової кризи рейтингові агентства, що виконують важливу функцію виявлення ризиків для суспільства, широко розглядалися як частина проблеми, коли з'ясувалося, що вони діють на основі порочних стимулів, залучаючись у нездорову взаємозалежність з тими самими фінансовими інститутами, які вони повинні були оцінювати.²¹

В справу можуть втрутитися юридичні особи. Державні прокурори можуть розпочати розслідування. Потерпілі та інші зацікавлені сторони можуть звернутися до суду. На цих юридичних форумах домінує судово-медична парадигма підзвітності. Головна мета полягає не просто у встановленні причинно-наслідкового зв'язку, але й у встановленні відповідальності й навіть винності в скоєнні злочину. Контекст подій з високими наслідками, таких як кризи, надає цим провадженням особливо серйозний і потенційно змагальний характер. Кар'єра керівника, компенсаційні виплати, репутація організації та автономія: багато що поставлено на карту для залучених людей.

Правова тінь, яку відкидають великі кризи, може бути тривалою та дорогою. Питання відповідальності, пов'язані з вибухом нафтохімічного заводу «Юніон Карбайд» (Union Carbide) в Бхопалі, Індія, у 1984 році, в результаті якого загинуло понад 2500 осіб і постраждало близько півмільйона, розглядалися в цивільних і кримінальних судах США і Індії ще в 2011 році. Компанія виплатила 470 мільйонів доларів у позасудовому порядку, але її загальні витрати, пов'язані з різними судовими процесами, були набагато більшими. Нафтовий гігант «Ексон Мобіл» (Exxon Mobil) протягом двох десятиліть перебував у суді після масштабного розливу нафти в затоці Принца Вільяма на Алясці в 1989 році одним з його танкерів, і в 2007 році був присуджений остаточний збиток, що перевищив 500 мільйонів доларів. Ця сума блідне в порівнянні зі збитками, понесеними BP після розливу нафти «Глибоководний горизонт» (Deepwater Horizon) у 2010 році: BP виплатила 18,7 мільярда доларів для врегулювання всіх федеральних претензій і претензій штату.²²

Судовий розгляд, спричинений кризою, також може призвести до правових змін, що впливають на хід та результати майбутніх судових процесів у подібних кризових ситуаціях. Одним із прикладів є спроба асоціації жертв катастрофи на поромі «Вісник вільного підприємництва» в 1987 році притягнути до кримінальної відповідальності керівників компанії «Таунсенд Торесен» (Townsend Thoresen – пізніше «Пороми P&O»). Справу припинили, але вона створила прецедент, згідно з яким ненавмисне вбивство в корпорації було юридично допустимим в англійських судах.

Уряди можуть розпочати незалежне розслідування. Розслідування явно політичного характеру часто ініціюють на хвилі кризи, коли законодавчі органи (особливо опозиційні партії всередині них) прагнуть продемонструвати свою залученість і надійність в притягненні виконавчої влади до відповідальності.

Це може бути комісія з блакитною стрічкою, академічний авторитет, чинний або колишній суддя або – в політичних системах Вестмінстерського типу – Королівська комісія. Щоб належним чином виконати своє завдання, таке розслідування має бути наділене державними повноваженнями. Це передбачає, що для його керівництва будуть обрані люди з бездоганною, безпартійною репутацією, що їм буде надано широке коло обов'язків, необмежений доступ до інформації та дійових осіб, достатні ресурси і свобода організовувати свою роботу так, як вони вважають за потрібне. Надаючи все це, уряди створюють орган, який може виявитися серйозною скалкою в їхніх власних боках.

Комісіям «Блакитної стрічки» зазвичай пропонують надати «всебічну» і «незалежну» оцінку кризи. Ці комісії, як правило, визначають свої власні параметри для винесення рішень про політичну, судову та фінансову підзвітність. Вони створюють – або, принаймні, роблять вигляд, що створюють – офіційно завірену версію важливої частини недавньої історії країни. Але вони не завжди можуть зруйнувати вплив партійної політики на процес підзвітності. Насправді їхня потенційна роль як оповідачів правди, керівників політичних конфліктів та розробників інституційного порядку денного може легко перетворити склад, мандат та методи роботи кризових комісій на об'єкти політичного оскарження. Коли слідча робота або висновки комісій стають суперечливими, звинувачення і обвинувачення у відповідь просто увічнюють різні версії історії кризи.

У не дуже віддаленому минулому громадяни мали обмежений доступ до процесів підзвітності. Було нелегко домогтися суспільного визнання, компенсації та підтримки у відновленні. Громадам довелося набиратися внутрішньої сили, оскільки вони були залишені самотійно після того, як початковий шквал активності вщухнув і світло камер було вимкнено.²³ З постійними збитками, заподіяними особам, групам та громадам, як правило, вдавалося впоратися досить стримано та бюрократично. Ті, хто хотів більшого, мали хороші шанси загрузнути в затяжних судових баталіях або просто бути проігнорованими своїми політичними лідерами.

Сьогодні голоси громадян сильніші. Вони швидко організовуються в групи тиску. Вони збільшують свою чисельність, голоси і підтримку, використовуючи соціальні мережі. І вони частіше використовують свої голоси й організаційні ресурси, коли ставлення, отримане від приватних і державних структур, що беруть участь у реагуванні на кризу, не відповідає їхнім стандартам. Наприклад, під час повеней політичні рішення про проведення превентивної евакуації з районів, що знаходяться під загрозою, стали предметом запеклих суперечок у різних країнах. Урядам не тільки важко переконати громадян покинути свої домівки, але під час подальшої перевірки їм важко переконливо відповісти на звинувачення в тому, що вони діяли надмірно обережно за рахунок громадян та бізнесу.

Подібним чином, органам охорони здоров'я стає все складніше, ніж у минулому, домагатися дотримання вимог щодо кампаній вакцинації як від гострих (наприклад, мексиканський грип), так і від хронічних (наприклад, рак шийки матки) небезпек для здоров'я. Громадяни, як правило, не чекають, поки офіційні процедури розслідування і виплати компенсацій будуть завершеними. Громадяни навчилися організовуватися, привертати увагу засобів масової інформації та створювати коаліції з іншими сегментами громадянського суспільства, а також з окремими політичними підприємцями, які прагнуть закликати політиків до відповіді і «відновити» кризу; вони можуть перетворитися з громадянина в жертву і позивача за лічені години та дні. Журналісти, опозиційні політики, активісти груп за інтересами та юристи мають безліч стимулів, а також можливостей для розширення прав і можливостей громадян. Сучасний політичний клімат сприяє відновному правосуддю, яке дає жертвам більше шансів привернути увагу громадськості до своїх страждань і травм.

Засоби масової інформації відіграють домінуючу роль у процесах підзвітності. ЗМІ «скрізь» беруть участь у процесі підзвітності й готові висвітлити нову інформацію про ризики, небезпеки, невдачі та недоліки, які можуть підтримати або трансформувати поточну історію поточної кризи. Таким чином, представники ЗМІ відіграють важливу роль у формуванні домінуючої інтерпретації, що впливає з процесів підзвітності. Тут застосовують те ж правило, що і на початкових етапах осмислення: процеси підзвітності не говорять самі за себе; вони повинні бути інтерпретовані. А представники ЗМІ знають, як звести складний аналіз причин і наслідків до простої історії про героїв і лиходіїв, котра закарбується в пам'яті.

Деякі ЗМІ повідомляють досить об'єктивних висловлюваннях, надаючи своїй аудиторії можливість скласти власну думку. Деякі займають активну позицію і намагаються докопатися до суті справи. Треті перетворюються на підприємців-хрестоносців, які використовують відкритість процесу обліку, щоб аргументувати свою упереджену позицію. Вони змагаються у швидкості, тоні голосу та впливі. Зараз усі вони стикаються з паралельним Всесвітом соціальних медіа, який незмінно рясніє прямолінійними думками й теоріями змови, навіть якщо він містить інтелектуальні коментарі та чудові форми громадянської журналістики.

5.5 Управління конкурсом підзвітності

Необхідність публічно звітувати про кризу може ускладнити її подолання. Складні та тривалі процеси підзвітності, що часто виникають після кризи, створюють підґрунтя для політично та іншим чином мотивованих дій зацікавлених сторін, спрямованих на те, щоб тримати критичні події в центрі уваги, а відповідальні органи влади – під тиском.

Таким чином, політична проникливість кризових лідерів піддається випробуванню на хвилі криз і стихійних лих. Під час обговорення етапу підзвітності кризові лідери стикаються з трьома проблемами, що вимагають стратегії: (а) взаємодія з органами розслідування та представниками засобів масової інформації; (б) реакція на висновки та рекомендації, підготовлені органами розслідування; і (в) політичний вплив «публічних вердиктів», винесених в результаті громадських чи журналістських розслідувань ЗМІ.²⁴

Стикаючись із розслідуваннями: обструкція проти співпраці

Відразу після масштабної кризи керівники стикаються з питаннями про можливі розслідування. Чи збираються вони проводити розслідування? Як вони збираються складати короткий опис? Як вони збираються забезпечити його ресурсами? Кого вони збираються призначити на роль чиновника, який задає питання? І чого вони прагнуть досягти – просвітництва громадськості, інституційного навчання, обходу опозиції з флангу, збереження своїх робочих місць або відновлення легітимності?²⁵

Тут керівники стикаються з дилемою. Ініціювання розслідування створює можливість для зацікавлених сторін впливати на сприйняття ефективності антикризового управління (тож не обов'язково, щоб це приносило користь антикризовим менеджерам). У той же час політичні лідери зазвичай розуміють, що марно протидіяти громадським розслідуванням великомасштабних криз і катастроф. Вони багато що можуть зробити для обмеження повноважень щодо проведення розслідувань. Тактика «попереднього завантаження» включає обмеження розслідування, підбір «дружніх» або податливих голів, а також обмеження часу та доступних ресурсів. Така тактика може дати зворотний ефект. Те, що розглядають як таке, що ставить під загрозу пошук «істини», підриває громадську підтримку чинних лідерів та урядів.

Коли криза призводить до розслідування, влада має вибір щодо його ініціювання, розробки та співпраці. Лідери можуть вибирати, бути активними чи реактивними, співпрацювати чи вести боротьбу, бути практичними чи емоційними щодо того, як вони поведуться перед сильним і часто невблаганним тиском підзвітності. Все це глибоко політичне, і для багатьох залучених сторін на карту поставлено дещо важливе.²⁶

Вплив на розроблення і проведення процесу розслідування є одним із способів здійснення такого впливу. Чиновники отримують вигоду від розслідувань, проведених експертами, на основі цілеспрямованого брифінгу, з етикою «без звинувачень» та неконфліктною позицією. Їхні політичні опоненти, природно, більше виграють від розслідувань, які нічим іншим не відрізняються.

Очікується, що лідери нададуть доступ до інформації та державних свідків. Вони можуть неохоче робити це зі зрозумілих причин.

Лідери часто «перешкоджають» зусиллям щодо встановлення фактів, відстежуючи файли, людей та інші джерела інформації. Вони також можуть робити вигляд, що співпрацюють, і заваляють своїх інквізиторів купою переважно непрямих дописів, або можуть спробувати позитивний закарбувати всю інформацію, яку вони надають слідчим та репортерам. Втім тактика обструкції навряд чи буде повною мірою ефективною, коли буде задіяна вся міць журналістського, політичного, а іноді й судового розслідування дій виконавчої влади.

Певною мірою чиновники та слідчі мають перехресні інтереси: розслідування потребує «внутрішніх» матеріалів, а політичні лідери хочуть, щоб їх вважали готовими до співпраці. Таким чином, типовим рішенням є узгодження умов доступу та співпраці, наприклад, чи можна проводити співбесіди з керівниками та яким чином, які документи й посадові особи будуть надані, і чи будуть висновки розслідування спочатку обговорювати з діючими керівниками (що дає їм час підготувати свою «розкрутку» наступної публікації).

Лідери можуть зайняти більш конструктивну позицію, схваливши створення справді незалежного та/або двопартійного законодавчого розслідування, очолюваного авторитетними, незалежними громадськими діячами. Такого, яке має широке коло ведення і добре забезпечено ресурсами. Це може добре спрацювати для всіх залучених сторін. Зрештою, політично небезпечну кризу дійсно вирішують, коли чинні лідери виправдані офіційним розслідуванням, яке багато хто вважає ретельним і незалежним.

Реагування на викриття: заперечення або визнання помилки

Процес підзвітності зазвичай ставить перед лідерами два типи складних питань. Коли криза, так би мовити, виникає на їхній території, їх звинувачують у тому, що вони не змогли їй запобігти: чому вони не передбачили кризи і чому вони не змогли запобігти ескалації назріваючих проблем?

Згадайте критику, спрямовану на розвідувальне співтовариство США після терактів 11 вересня, а також про те, як трагедія урагану «Катріна» виявила недостатню готовність до викликаних ураганом раптових повеней в Новому Орлеані і його околицях.²⁷ Або ж згадайте про китайські органи охорони здоров'я, які були звинувачені в применшенні небезпеки ГРВІ та дезінформації свого політичного керівництва та міжнародних колег про масштаби проблеми в Китаї. Але навіть коли агентство не мало нічого спільного з виникненням кризи і було просто залучене для допомоги у боротьбі з проблемою, його можна критикувати як погано підготовлене, повільне та як партнера з реагування на кризу, який не співпрацює. Наприклад, спеціалізовані агенції з реагування на кризи, такі як поліція чи пожежна команда, часто скаржаться на неорганізований або жорсткий «бюрократичний» характер служб, не пов'язаних з надзвичайними ситуаціями (наприклад, екстрені та соціальні служби,

громадський транспорт і комунальні служби загального користування), з якими їм доводиться працювати під час великих стихійних лих.

Існує багато можливих відповідей на ці питання, і досягти консенсусу подекуди непросто. Лідери можуть брати на себе відповідальність або заперечувати її і звинувачувати інших в збитках, помилках, форс-мажорних обставинах. Багато що залежить від формального розподілу праці й відповідальності між політиками та відомствами. Коли реалізація політики і надання послуг делеговані приватним суб'єктам, квазінезалежним агентствам або органам влади нижчого рівня, директивним органам легко перекласти провину на них. Розглянутий у цьому світі побічний ефект децентралізації, делегування повноважень, аутсорсингу та інших методів нового державного управління, що увійшли в моду в 1990-х роках, полягає в тому, що вони забезпечують політиків і регулюючі органи захисним покриттям у разі невдачі та кризи. Розробники політики не соромляться вказувати, що вони більше не визначають характер, рівень та якість реалізації політики. Вони були далеко віддалені від джерела проблем; отже, їхній причинно-наслідковий вплив на спалах кризи був незначним. Вони перенаправляють питання до суб'єктів, які здійснюють політику. Це пояснює, чому ухилення, розсіювання та уникнення відповідальності є набагато ймовірнішими початковими реакціями на кризовий тиск підзвітності, ніж прийняття відповідальності та супутньої провини.²⁸

Як боротися з вердиктами: наполегливість проти смирення

Коли форуми з підзвітності різко критикують поведінку уряду, апофеоз процесу підзвітності залежить від уявлень керівництва про те, що тягне за собою «прийняття відповідальності». Уряд може спробувати вистояти, а також використовувати кілька тактик для пом'якшення критики та збереження своєї легітимності. Урядовці можуть стверджувати, що безперервність є життєво важливою в часи кризи та відновлення.

Лідери, яких засуджують форуми з підзвітності, можуть спробувати уникнути уваги під час дебатів щодо підзвітності, посилаючись на набір повторюваних захисних сценаріїв, таких як звинувачення тих, хто звинувачує, дискваліфікація критиків, а отже пом'якшення власної поведінки, перекладання тягаря доведення фактів на критиків або звинувачення інших.²⁹ У таблиці 5.1 узагальнено різні тактики аргументації, які можуть бути використані. Життєздатність будь-якої конкретної тактики чи аргументу різниться: коли їх використовують (час), де їх використовують (форум), хто їх використовує (авторитет) та наскільки добре вони представлені (постановка, подача). Ці тактики також не є взаємовиключними. Їх часто використовують одночасно на різноманітних форумах, де розглядають різні питання підзвітності.

Зазначені тактики можуть використовуватися послідовно, наприклад, коли акцент у грі з обвинуваченнями поступово зміщується з питань свободи дій на питання відповідальності або коли попереднє використання певної тактики виявилось неефективним.

Таблиця 5.1 *Гра у звинувачення: тактика аргументації*

Підзвітність вимірювання	Тактики	Аргумент
Суворість	Заперечення Пом'якшення	Нічого поганого не відбувається. Шкода була незначною. Шкода була компенсована. Неможливо приготувати омлет, не розбивши кілька яєць.
Засіб	позитивне русло	Це був успіх.
	Боротьба з причин- нами	Це була не моїх рук справа. Я був лише скромним учасником. Панували неконтрольовані сили.
	Применшення	Я не був проінформований. Інші приймали життєво важливі рішення. Я виконував накази.
Відповідальність	Звинувачення	Публікація завдала шкоди.
	Дискваліфікація авторів розслідування	Розслідування було несправедливим. Слідчі некомпетентні. Звіт непрофесійний.
	Виправдання	Я вибрав менше зло. Я запобіг найгіршому.
	Запобігання ярликів	Це була нетипова поведінка.
	Пошук козла Каяття	Я покарав винуватця(ів). Я вибачте, будь ласка, мені. Я засвоїв цей урок.
	Символічна реформа	Я змінив політику.

Джерело: адаптовано за матеріалами Боуенса та ін. (1999)

Здається, що деяким лідерам краще вдається ухилитися від звинувачень, ніж іншим, навіть за найнесприятливіших обставин.³⁰ У гру вступають індивідуальність та особистий імідж. Британському прем'єр-міністру «Тефлоновому Тоні» Блеру вдалося позбавитися будь-яких брудних негараздів або труднощів, в які він сам або його міністри були втягнуті, доки війна в Іраку не перетворилася на дуже велику кризу. Деяким з керівників вдається стати «лідерами, що повертаються», демонструючи вміння управління під час кризи. Французький президент Франсуа Олланд є тому яскравим прикладом, його переслідували непопулярність та приватні скандали, але він зумів змінити (принаймні тимчасово) ставлення французької громадськості до свого президенства завдяки його оперативному реагуванню на терористичні акти в Парижі у 2015 році.³¹

Враховуючи той факт, що більшості людей не вистачає такої удачі, що можуть зробити лідери під прицілом звинувачень, спричинених кризою, щоб уникнути відповідальності? Вони можуть спробувати представити допущені збої як технічні, операційні проблеми, вина за які залишається тільки на операторах більш низького рівня, а також стверджувати, що будь-які глибші збої або слабкі місця, які мали місце, є випадковими (на відміну від структурних). Вони можуть стверджувати, що вони вже вжили заходів для вирішення проблем, які були виявлені під час розслідування, а потім перекидати провину на «громовідводи» всередині більш широкої структури уряду або за її межами.³² Відповідальність за непопулярні або ризиковані починання може бути обмежена шляхом делегування повноважень навмисно, надаючи посадовим особам шанс пережити скандал і демонструючи рішучість «винести уроки».

Навпаки, лідери можуть прийняти рішення взяти на себе відповідальність за те, що сталося до і під час кризи. Вони можуть визнати часткову відповідальність, але в той же час вказати, що на проблемах було багато інших відбитків пальців, і це неважко зробити в епоху розподіленої влади і мережевого управління. Вони можуть погодитися виплатити компенсацію та брати участь у публічних проявах емпатії, демонструючи свою прихильність до «турботливого уряду» або «соціально відповідальної» корпорації своєю присутністю, риторикою чи прихильністю до нових проєктів й ініціатив для жертв та постраждалих громад.

Каяття – мистецтво вибачення – це один щабель вниз по сходах символічних проявів емпатії.³³ Дослідження показують, що вибачення єати можна корисно зрозуміти та оцінити з точки зору: (1) правдивості – вибачення повинно супроводжувати повне розкриття відповідної інформації; (2) щирості – вибачення повинні сприймати як справжню спробу примирення, а не як бажання уникнути подальшого розгляду; (3) своєчасності – вибачення втрачають силу, коли вони приходять пізно (тобто значно пізніше того, як діяч-актор вперше спробував ігнорувати або заперечувати відповідальність); (4) добровільності – каяття за відсутності примусу надає більший вплив, ніж вибачення, які сприймаються як вимушені; (5) всебічності – ступінь, у якому вона охоплює всіх жертв і залучені сторони та (6) драматургію – ступінь проведення в гідному публічному контексті.

5.6 Підзвітність, ігри звинувачень та демократія

У цьому розділі задокументовано протиріччя між характеристиками процесу підзвітності та «плавністю» виходу з кризи. Наприклад, часто кажуть, що прозорість є ключовою цінністю демократичного управління. Звідси випливає, що підзвітність вимагає повної прозорості після кризи.

Однак повна прозорість може бути просто неможливою, небезпечною чи незаконною.

Прихована напруженість, яка існує в будь-якій державі між суспільними інтересами, інтересами опозиції та інтересами уряду, не зникає під час криз. Навпаки, оскільки видимість криз і політичні ставки в них настільки високі, ця напруженість буде ще більш вираженою, ніж зазвичай. Кризи викликають або посилюють розбіжності не лише між сегментами суспільства та урядом, а й між посадовими особами, групами та організаціями всередині уряду. Ті ж самі лідери, які прагнуть централізувати владу та повноваження щодо прийняття рішень під час кризи, швидко вказують на те, що вони не можуть нести відповідальність за політику, реалізацію якої вони самі делегували агентствам або місцевим органам влади. Вони, в свою чергу, спробують довести, що їм були дані завдання і формальні повноваження для вирішення певних питань, але вони так і не отримали необхідних (фінансових) коштів або фактичної свободи маневру. Великий ризик полягає в тому, що обидві сторони в кінцевому підсумку розділять провину і публічну ганьбу в грі, де програють всі.

Звинувачувати інших – приваблива стратегія після кризи. Чи дійсно стратегія ухилення від відповідальності працює таким чином, залежить від багатьох факторів.³⁴ Але, безумовно, є красномовні приклади випадків, коли це спрацювало. Коли британська тюремна служба зіткнулася з низкою неприємних інцидентів у 1994-1995 роках, міністр внутрішніх справ Майкл Говард стверджував, що він не може нести відповідальність за інциденти. Вказуючи на оперативні обов'язки тюремного відомства, міністр внутрішніх справ відсторонив генерального директора Дерекка Льюїса від займаної посади в пенітенціарній службі. Льюїс не пішов тихо, але Говард вижив – незважаючи на виснажливе та сюжетне телевізійне інтерв'ю, в якому Джеремі Паксман з BBC дванадцять разів запитував Говарда, чи погрожував він Льюїсу скасувати своє рішення.³⁵

Брандстрем і Койперс представляють гру звинувачень, спричинену кризою, як дерево рішень, що складається зі стратегічних варіантів, з якими стикаються учасники процесу підзвітності (див. рис. 5.2).³⁶ Усі учасники роблять вибір за трьома параметрами: серйозність (наскільки поганою була ситуація?), засіб (як це могло статися?) і відповідальність (хто повинен бути покараним?). По-перше, вони повинні оцінити події: які цінності та інтереси поставлені на карту і в якому відношенні вони були порушені або піддані загрозі? Коли вони приходять до висновку, що основні цінності були порушені, або коли домінуюча думка серед інших впливових суб'єктів припускає, що це було так, їм потрібно позиціонувати себе, даючи звіт про власну поведінку та поведінку інших.

Друге ключове питання полягає в тому, чи слід розглядати ситуацію як інцидент – яким вона і є, коли можна стверджувати, що

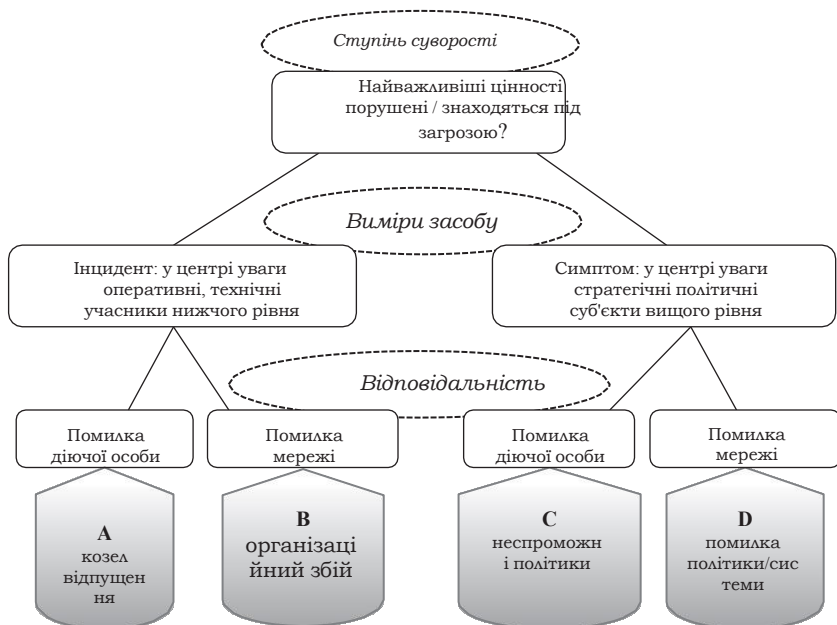


Рис. 5.2 Вибір діючих осіб в іграх зі звинуваченнями, що викликано кризою

Джерело: адаптовано Брендстромом та Койперсом (2003: 302).

її викликали випадкові збої на оперативному рівні – або як симптом глибоких провалів політики. В останньому випадку кризу зазвичай зображують як «нещасний випадок, який ось-ось станеться», в якому слід звинувачувати не операторів і не виконавчі органи, а скоріше тих посадових осіб і установи, які розробили спірну політику.

Третє питання полягає в тому, наскільки важливу роль зіграв будь-який окремий суб'єкт (індивідуальний, але, швидше за все, організаційний) у створенні небажаної ситуації. Чи були вирішальні дії або бездіяльність зроблені однією організацією або цілою мережею організацій?

Домінуюче судження, що виникає в результаті поєднання варіантів вибору, які роблять різні учасники гри в звинувачення, може приймати чотири форми (результати А–D на рис. 5.2). Коли учасники приходять до результату, а провина (пошук козла відпущення) перекладається на конкретні галузеві агентства або агентства з реагування на кризові ситуації (див. далі нижче). Коли вони колективно приймають рішення про збій мережі (результат В), стають можливими санкції проти цілого ряду оперативних організацій. Це може створити основу для коригування політики, правил та процедур, які керують мережею впровадження у відповідному секторі політики.

З політичної точки зору найбільш вибухонебезпечним результатом, принаймні, з точки зору звинувачень, є С. Кризу інтерпретують як результат помилок або інших недоліків, допущених групою чітко ідентифікованих високопоставлених політиків. З точки зору неупередженого дослідника, результат D є, мабуть, найбільш очевидним. Це колективне судження передбачає, що в основі кризи лежать не індивідуальні людські помилки чи прорахунки, а скоріше недосконалі системи формування політики чи надання послуг. «Коли кризи визначають таким чином, стає важко уникнути будь-якої інституційної реформи або серйозної зміни політики, незалежно від політичної долі діючих еліт».³⁷

Альтернативою стратегії звинувачення є прийняття відповідальності на себе. Широкі жести такого роду («на цьому гроші закінчуються») і використання відновної риторики гідні поваги й іноді спрацьовують.³⁸ Після цунамі 2004 року уряд Норвегії взяв на себе відповідальність за повільні та неефективні процедури, які уповільнили його зусилля, щоб допомогти багатьом норвежцям, котрі постраждали внаслідок катастрофи. У даному випадку пряме прийняття провини на себе фактично підвищило політичну легітимність уряду.³⁹

Безумовно, не тільки політика враховує кризи. Паралельна сфера політики – це професійна сфера професіоналів у багатьох різних дисциплінах, які озираються на кризу та розглядають можливі уроки, які ці події можуть засвоїти для майбутнього. Як буде пояснюватися в Розділі 6, інституційне навчання вимагає безпечного середовища, в якому домінує прагнення до вдосконалення, а не бажання набрати бали або уникнути втрат. Цього важко досягти, коли процес професійної підзвітності охоплюється політичною та правовою сферами, де застосовуються інші правила.

Не існує єдиного, очевидного інституційного рішення, яке було б легко доступним для подолання цієї напруженості. Навіть незалежні слідчі комісії не завжди можуть повністю уникнути небезпеки захоплення агентств. Їхні звіти також не можуть замінити парламентський діалог і судові рішення. Зрештою, якість підзвітності в кризових ситуаціях залежить від того, наскільки ключові учасники виявляють почуття пропорційності та самообмеження. Політологи стверджують, що демократична підзвітність – це не просто спосіб створення структур стримування і противаги; йдеться також про розвиток і підтримку культури, в якій прозорість є нормою, а політичні дебати про минулі результати не повністю затьмарюються політиканством.⁴⁰ Це особливо правильно в контексті управління політичними кризами. Тільки ті, у кого вистачає мудрості та сміливості ставити на перше місце ефективність і легітимність системи в цілому, а не їхні короткострокові особисті та організаційні інтереси, можуть сподіватися уникнути саморуйнівних ігор зі звинуваченнями.

Кризи випробовують не тільки здатність влади реагувати, але й демократичну автентичність систем управління, в яких вони відбуваються. Кризи перевіряють силу інституційних механізмів притягнення еліт до відповідальності.⁴¹ Наскільки процес притягнення до відповідальності перетворюється на діалог правди і наскільки він переростає в інквізицію та ігри звинувачень? Політики не можуть вважати само собою зрозумілим, що існує ідеальна кореляція між тим, що насправді відбувалося до і під час кризи, та політичним розподілом похвали, звинувачень і санкцій, які сліднують за нею. Глибоко інституціоналізована система підзвітності відрізняє демократичні держави від недемократичних, але це саме по собі не гарантує, що демократична підзвітність працює після криз передбачуваним, справедливим або контрольованим чином. Високоморальні підприємці, переслідувачі політичної «швидкої допомоги», політтехнологи, митці прикриття, фанатики бюрократії та медійні партизани: арена відповідальності в кризових ситуаціях таїть в собі колоритний склад персонажів. Їхня взаємодія забезпечує динамічний процес, який сам по собі не гарантує отримання результатів, що відповідають критеріям справедливості, ефективності, законності або благополуччя громадян.

Формулюючи свою стратегію, лідерам доводиться долати глибоко вкорінену напруженість: вони повинні консолідувати, відновлювати та демонструвати віру в безпеку та дієвість існуючих соціальних, інституційних та політичних механізмів; однак вони також стикаються з тиском, який вимагає критики та реформування цих самих механізмів. Вони повинні намагатися зайняти відкриту, рефлексивну позицію, що бере відповідальність, яка може зробити їх політично вразливими, і уникати оборонної позиції, що заперечує відповідальність, яка може відвернути провину ціною підриву довгострокової легітимності системи.

Нотатки

- 1 Хоніг та ін. (1997); Хоніг (2001).
- 2 www.nrc.nl/next/van/2014/juli/17/srebrenica-een-wond-die-steeds-weer-open-gaat-1401693 (дата звернення 10 червня 2015 р.).
- 3 Шмітт (1985).
- 4 Куні (1983) зазначив, що стихійні лиха часто підривають легітимність урядів у країнах третього світу. Сам Куні зник у Чечні під час проведення досліджень з цієї затяжної кризи.
- 5 Бовенс і Харт (1996); Карантеллі (1998); Карантеллі та Перрі (2005).
- 6 Деякі вчені припускають, що це було свого часу. Розенталь (1998).
- 7 Див. далі Ханзель та Штерн (2001), які аналізують цей випадок як національну травму.
- 8 Дрор (2014) особливо наполягає на тому, що це є ключові виклики майбутнього і що існуючі урядові структури та методи керівництва вкрай неадекватні для їх вирішення.

- 9 Харт (2013). Див. також Біркленд (2006).
- 10 Приклад походить з робіт Міллера (2001).
- 11 Елстер (2004); Торпей (2006).
- 12 Віззард (1997).
- 13 Лінц і Степан (1978).
- 14 Підзвітність тут визначається як інституційні відносини або угода, в межах якої агент може бути притягнутий до відповідальності форумом (іншим агентом або установою). Бовенс та ін. (2014: 8).
- 15 У цьому розділі використані дані Койперса та Харта (2014).
- 16 Кларк (2000: 8).
- 17 Малган (2014).
- 18 Худ (2011).
- 19 Чарльз (2001) пропонує детальний звіт про розслідування аварії рейсу TWA 800.
- 20 Спарроу (2000, 2008).
- 21 Сінклер (2012).
- 22 www.wsj.com/articles/bp-agrees-to-pay-18-7-billion-to-settle-deepwater-horizon-oil-spill-claims-1435842739 (дата звернення 2 липня 2015 р.).
- 23 Еріксон (1976, 1994).
- 24 Три проблеми, висвітлені тут, адаптовані від Боїна та ін. (2010).
- 25 Суліцяну-Кенан (2010).
- 26 Старк (2010; 2011).
- 27 Престон (2008); Боїн та ін. (2010).
- 28 Бовенс та ін. (1999); Худ та ін. (2007).
- 29 Худ (2011); Брандстрем (2015).
- 30 Більшість літератури про виживання Міністрів дає деякі підказки, хоча лише незначна її частина розглядає вплив поведінкових і стилістичних факторів. Див., наприклад, Боудінг та ін. (2012).
- 31 Щодо «лідерів повернення» див. Харт (2014).
- 32 Елліс (1994).
- 33 Харіт (2006); Ноблс (2008).
- 34 Більш детальний аналіз див. у Худа (2011).
- 35 Приклад взято із праць Резодіхарджо (2006). Детальний опис цієї кризи див. Льюїс (1997).
- 36 Брендстрем і Койперс (2003).
- 37 Брендстрем і Койперс (2003:303).
- 38 Гріффін-Паджетт і Еллісон (2010).
- 39 Брандстрем, Койперс і Далейс (2008).
- 40 Олсен (2014); Уоррен (2014).
- 41 Дуглас і Вільдавський (1982); Дуглас (1992).

6 Навчання та зміни

Від кризи до реформ

6.1 Ніколи знову!

Загальноприйнята мудрість говорить про те, що прогрес людства вимагає від нас вчитися на наших невдачах. Оскільки кризи виявляють неефективні стратегії, процедури та організації, вони надають чіткі можливості для навчання та адаптації. Тому ми очікуємо, що політики усвідомлять, щось пішло не так до та під час кризи, і змінять ідеї, політику, структури та процеси відповідно до їхніх висновків.

Однак у контексті конкуруючих версій того, що сталося, не так просто визначити, що пішло не так і що слід адаптувати, щоб запобігти повторенню подібних криз. З одного і того ж кризового досвіду можна отримати багато різних, іноді суперечливих уроків. Більше того, зацікавлені сторони часто не погоджуються з уроками, які слід засвоїти. Як ми бачили в Розділі 5, посткризовий період не обов'язково характеризують соціальна єдність, усвідомлені дослідження і неупереджені роздуми. Ворожа політика наслідків вплине на виявлення та відбір уроків, які слід винести з кризи. Навіть за умови згоди щодо певних заходів, які доцільно вжити, немає гарантії, що отримані уроки дійсно будуть реалізовані. І консенсус щодо отриманих уроків не обов'язково означає, що цих уроків буде достатньо для запобігання подібних помилок у майбутньому.¹

Розглянемо низку нових політичних заходів, змін у законодавстві та великих інституційних реформ і реорганізацій, які проведено законодавчою владою з безпрецедентною швидкістю після подій 11 вересня у Сполучених Штатах, Європейському Союзі й багатьох інших країнах. У США майже одноголосно прийняли так званий Патріотичний акт, що передбачає політичні зміни в судовій системі, в поводженні з іммігрантами та іноземцями-резидентами, а також в розподілі державних коштів на національну і громадську безпеку. В ході масштабної адміністративної реорганізації багато агентств, пов'язаних з безпекою та управлінням в надзвичайних ситуаціях, були одним розчерком пера об'єднані у велике Міністерство внутрішньої безпеки. Департамент, маючи 170 000 співробітників та широкі обов'язки щодо реагування на різні непередбачені ситуації, не зміг запобігти – а деякі сказали б, що сприяли – невдалому реагуванню на ураган «Катріна» (літо 2005 року).²

Європейський союз вивчив уроки і змінювався поетапно. Прийнято єдине визначення тероризму; розширені правила видачі злочинів, потенційно пов'язаних з тероризмом. Підрозділи поліції тепер можуть відстежувати підозрюваних злочинців через національні кордони і, за необхідності, діяти з повними повноваженнями на території інших країн. Європол, Європейське агентство зі співробітництва поліції, посилив свої позиції; створено Євроюст, аналогічне агентство, покликане сприяти співробітництву в сфері державного обвинувачення. ЄС надає високий пріоритет захисту своїх зовнішніх кордонів; створено спеціальне агентство Фронтекс. Лісабонський договір ЄС містить так зване Положення про солідарність, що закликає держави-члени допомагати одна одній у разі терористичної атаки або стихійного лиха. В той час як масштаби та глибина співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ помітно розширилися після подій 11 вересня в Мадриді (2004) та Лондоні (2005), ЄС не зміг виробити скоординовану відповідь на нещодавні фінансові кризи та кризи біженців.³

Очевидно, що уряди можуть вчитися на кризах і отримувати практичний досвід реагування на кризи. Втім вони засвоюють різні уроки та застосовують їх по-різному. І не завжди зрозуміло, чи служать ці уроки спланованій ними меті. Таким чином, ключовим питанням цього розділу є те, чому деякі країни та організації засвоюють відповідні уроки та впроваджують їх на практиці, тоді як інші цього не роблять. У цього питання є два аспекти: «спантеличення» і «стимулювання».⁴ Аспект спантеличення стосується здатності вчитися: що пішло не так, чому і що потрібно змінити, щоб це не повторилося? Аспект стимулювання пов'язаний зі здатністю до реформування: чи можуть політики ініціювати суттєві зміни після кризи?

Сильне лідерство під час кризи не обов'язково призводить до ефективного управління процесами навчання та реформ у посткризовий період. Навчання – це дуже складний процес, тим більше в посткризовому контексті громадських організацій і високої політики. Хоча потреба в змінах може здаватися високою, політика, зазвичай, ускладнює впровадження далекосяжних змін.⁵ Наше основне твердження полягає в тому, що здатність урядів вчитися та змінюватися обмежена фундаментальними протиріччями між імперативами управління політичними кризами та умовами для ефективних реформ.

Наша аргументація розгортається в чотири етапи. Ми починаємо з аналізу того, як кризи обмежують, але також створюють можливості для навчання. Потім ми пояснюємо, як політика після кризи може створювати можливості для зацікавлених сторін домагатися радикальних змін у політиці, які можуть мати мало спільного з будь-якими отриманими уроками. Ми пояснюємо, чому багато лідерів – всупереч загальноприйнятій думці – ухиляються від використання можливостей реформ (і чому це може бути мудрою стратегією для них).

Заключна частина нашої аргументації підводить до, можливо, дещо песимістичного висновку, оскільки ми стверджуємо, що кризове лідерство, навчання та реформи зазвичай вимагають навичок і стратегій, які суперечать одна одній.

6.2 Винесення уроків з кризи: уроки з літератури

Огляд літератури можна легко підсумувати: «навчання – це прекрасна концепція: все говорить на його користь».⁶ Хоча багато вчених визнають, що вчитися важко, вони, схоже, погоджуються, що кризи надають чудові можливості для навчання та реформ. Це особливо правильно, коли криза є спільно пережитою екзогенною загрозою для статус-кво, який широко цінують у суспільстві. В таких ситуаціях – коли не виникає гострих політичних та інституційних проблем, і всі зацікавлені сторони мотивовані до того, щоб подібні неприємності більше ніколи не повторилися, – навчання представляється бажаним і можливим.

Вчені по-різному визначають навчання, але більшість погоджуються, що воно передбачає цілеспрямовані зусилля щодо повторного вивчення, повторного оцінювання і повторного калібрування існуючих та запропонованих переконань, політики та інституційних механізмів. Навчання передбачає збір нової інформації та ідей, застосування їх до питань політики та визначення того, за яких умов все це може мати місце.⁷ Для того, щоб навчатися, уряди повинні мати не лише певний інституційний потенціал для навчання, але й стійку мотивацію використовувати цей потенціал та працювати з його продуктами.⁸

Класична різниця між одноконтурним та двоконтурним навчанням Аргіріса та Шена особливо корисна.⁹ Одноконтурне навчання відноситься до корекції практик без необхідності змінювати основні переконання та фундаментальні правила гри. Цей тип навчання найбільш поширений після криз: звіти кризових комісій та слідчих органів містять безліч рекомендацій щодо незначних коригувань правил, інновацій в обладнанні та навчанні, покращених процедур комунікації тощо.¹⁰

Одноконтурне навчання, очевидно, корисне, проте не завжди може бути достатнім. Багато криз мають властивість «руйнувати парадигму». Саме їх виникнення або безсистемна реакція на них виявляють фундаментальні обмеження, слабкості та протиріччя в існуючій політиці й інституційних механізмах. Щоб впоратися з ними, потрібне навчання за подвійним циклом.

Навчання за подвійним циклом відноситься до дій, які «усувають несумісні організаційні норми шляхом встановлення нових пріоритетів і зважування норм або шляхом реструктуризації самих норм разом з відповідними стратегіями та припущеннями».¹¹

У навчальних процесах такого роду уроки стосуються не «стратегій та припущень щодо ефективної роботи (як в процесі одноконтурного навчання), а самих норм, що визначають ефективну роботу».¹² Ініціативи навчання з подвійним циклом, швидше за все, зачеплять чутливі нерви, оскільки вони ставлять під сумнів фундаментальні принципи статус-кво, включаючи основні переконання політиків про природу навколишнього світу.

Найбільш ефективним типом навчання є те, що Аргіріс і Шон називають «дейтеро-навчанням». Цей третій тип стосується того, що ми могли б назвати «мета-навчанням» або «навчанням, як вчитися» з криз. Дослідження організацій з високою надійністю (ОВН), розглянуте в Розділі 2, свідчить про те, що керівники організацій можуть створювати та підтримувати культуру безпеки в організаціях, що сприяє постійному та ефективному навчанню.¹³ ОВН не тільки добре розпізнає потенційні загрози та швидко справляється з ними; насправді цьому потенціалу сприяє сильна культура навчання. Наприклад, співробітники з прав людини розглядають навіть невеликі інциденти та майже промахи, як наприклад, можливості для переоцінки систем переконань і практики організації. Це дозволяє їм адаптувати свій спосіб роботи до того, як інциденти переростають у повномасштабні кризи. Добре розвинена здатність до навчання поєднує в собі принаймні три типи навчання.¹⁴ Перший тип – це навчання на основі досвіду. Безпосередній вплив кризи – це потужний, для деяких буквально незабутній досвід. Цей досвід може допомогти особі чи організації отримати уявлення про причини кризи та ефективність реагування. Навчання на основі досвіду передбачає пам'ять: організований запис, пригадування минулих подій і відповідного дієвого реагування. Крім того, потрібен якийсь механізм для перетворення спогадів на уроки.¹⁵ Цей тип навчання найбільш природно відбувається в професіях, які більш-менш регулярно здатні впоратися з певними типами криз за допомогою стандартизованих процедур реєстрації та перегляду минулого досвіду (згадайте пілотів літаків, які анонімно діляться своїм досвідом з близькими людьми, що дозволяє галузі швидко і ефективно вчитися).

Додатковою формою навчання є навчання, засноване на поясненнях. Тоді воно стає раціонально-науковим пошуком причин невдачі та наслідків відповідних дій. Цей тип навчання вимагає наявності критичної маси людей, здатних виявити причинно-наслідкові зв'язки і визначити їх обґрунтованість. Це також передбачає значний рівень автономії для захисту «кризових аудиторів» від політичного втручання. Більше того, потрібен час і ресурси, щоб дозволити їм виконувати свою роботу неквапливо і скрупульозно. Деяким слідчим комітетам справді вдається зробити все це. Деякі організації створили власні механізми навчання на основі пояснень.

У деяких секторах механізми навчання на основі пояснень особливо добре розвинені.

Наприклад, у багатьох країнах створені для транспортного сектора свого роду поради з безпеки. Національна рада з безпеки транспорту США, мабуть, найвідоміша: вона керує посткризовими розслідуваннями причин катастроф з чіткою метою вивчення уроків, які допоможуть запобігти повторенню подібних катастроф. Іншим прикладом є НАСА, яке має інституційний потенціал для вивчення та пояснення причин навіть незначних збоїв.¹⁶ В авіаційному секторі особливо добре розвинені механізми навчання, які з часом призводять до вражаючого підвищення безпеки польотів.

Третій тип навчання базується на компетентності чи навичках. Коли криза виявляє невідповідність між загрозою та здатністю уряду впоратися з нею – кризи майже за визначенням призводять саме до цього – можуть знадобитися нові навички та компетентності. Нові епідемії, такі як СНІД, Ебола та ГРВІ, зазвичай вимагають від лікарів та медичних працівників вивчення нових методів (загальний підхід до епідемій добре відомий). Технологічні кризи – згадайте комп'ютерні віруси чи кібератаки – також вимагають нових навичок. Професіонали, як правило, розвивають нові навички, експериментуючи безпосередньо у відповідь на кризу. Цей тип навчання швидкий, але він не завжди може бути ефективним (оскільки не дозволяє проводити систематичну, проте своєчасну оцінку нових навичок). Навчальні вправи є необхідним доповненням для виявлення прогалин і недоліків, а також проведення систематичних оцінок в атмосфері поблагливістості.

Чому важко отримати уроки з кризи

Незважаючи на безліч способів, за допомогою яких кризи спонукають уряди та їхні організації вчитися, результат часто розчаровує. Якщо і є уроки, то вони часто носять символічний характер, неефективні або є джерелом ненавмисних наслідків. Здається, мало хто з організацій насправді навчається після кризи. Висновок узгоджується із загальною думкою в літературі про те, що вчитися важко (внаслідок криз чи іншим чином). Це пов'язано з широким спектром обмежень, які впливають як на здатність до навчання окремих осіб, так і організацій.¹⁷

Дослідники соціальної психології особливо песимістичні, коли йдеться про здатність малих груп вчитися на кризах. Так звана гіпотеза загрози-ригідності пояснює, що умови кризи ускладнюють, якщо не унеможливають навчання.¹⁸ Вона стверджує, що люди, як правило, жорстко і негнучко реагують на загрози та невизначеність. Вони більше не можуть адекватно обробляти інформацію, а отже, повертаються до вивчених процедур та прищеплених рефлексів. Страх є ще одним фактором, що перешкоджає: лідери, які побоюються за свою позицію, та організації, які побоюються негативного розголосу, навряд чи заохочуватимуть інших до ретельного розслідування того, що саме пішло не так до та під час кризи.¹⁹

Дослідження організаційного навчання настільки ж песимістичні.²⁰ В Розділі 2 ми представили роботу Баррі Тернера, в якій детально описується колективна нездатність багатьох організацій прислухатися до сигналів про небезпеку, що насувається.²¹ Його робота, як і роботи багатьох інших теоретиків організації, пояснює основну проблему: організації не можуть належним чином передавати та розуміти інформацію.²² Їм не вдається зібрати достатню кількість релевантних даних. Цим організаціям важко виділити причинно-наслідкові зв'язки зі свого обмеженого та неправильного набору даних (і навіть якщо вони це роблять, вони не мають можливості перевірити свої висновки для $n=1$).²³ Вони рідко мають систематично організовану «інституційну пам'ять».²⁴ Більше того, вони, як правило, не мають «незадіяних ресурсів», які можуть бути використані для усунення цих недоліків та покращення їхньої здатності обробляти інформацію.²⁵ У сукупності ці результати свідчать про те, що такого поняття як «навчання, спричинене кризою» не існує – навіть якщо організації намагаються вчитися, результати, швидше за все, в кращому випадку будуть неоптимальними.

Широко помітними є й коштовні помилки до або під час криз, що тягнуть за собою радикальний перегляд політики. Ця стратегія має гідність простоти та когнітивної економічності, але вона в корені ризикована. Між причиною та наслідком не встановлено причинно-наслідкових зв'язків; стратегія ґрунтується на передбачуваній аналогії з самим безпосереднім минулим. У довгостроковій перспективі це, ймовірно, призведе до саморуйнування, коли виявиться, що майбутнє не повторює минуле.²⁶ Крім того, деякі кризи можуть виявитися просто надто серйозним досвідом для організацій та урядів, щоб вони могли рефлексивно та неупереджено сприйняти його. Тоді ми можемо очікувати «перенавчання»: передчасного, одностороннього та жорсткого застосування поспішно зроблених висновків, підтриманих домінуючою коаліцією, ціною більш відкритого, допитливого і непередбачуваного підходу до винесення уроків.²⁷

Особливо руйнівний тип навчання спостерігали в організаціях, які успішно відреагували на кризу. Коли керівники відчувають, що система реагування добре зарекомендувала себе під час останньої кризи, це змушує їх повторювати свої стратегії та дії в подібних ситуаціях. Кризу сприймається як формуючий досвід і ретельно культивується як повчальна легенда; вона стає основою організаційної стійкості та наполегливості. Однак негативний ефект проявляється тільки в довгостроковій перспективі. Оскільки кризи ніколи не повертаються в тому ж вигляді, уроки минулого, швидше за все, стануть глухими кутами завтрашнього дня. Звідси приказка «ніщо так не підводить, як успіх».²⁸

Політика підзвітності, обговорена в Розділі 5, ще більше підриває здатність вчитися. Ескалація ігор зі звинуваченнями має особливо виснажливий ефект. Коли звинувачення набувають масового характеру, багато залучених політиків збирають вичерпну та точну інформацію про все, що відбувалося до, під час та після кризового епізоду, щоб відвернути провину.

Інформація призначена для використання в якості боєприпасів. Дані відбирають і формують таким чином, щоб створювати виграшні аргументи в битві за особисте та інституційне виживання. Окремі особи та організації маніпулюють своїми спогадами: коли прийде час згадати, вони це зроблять; за необхідності вони «забудуть» – до тих пір, доки інші особи не змусять їх вийти зі стану стратегічної амнезії.

Таким чином, може виникнути парадокс: коли потреба в навчанні досягає свого піку, інституційний потенціал громадських лідерів та їхніх організацій часто виявляється гнітюче низьким.²⁹ Це особливо відчутно, коли «політика» підриває мотивацію до навчання: сила, необхідна для політичного подолання криз, може переважати прагнення до гололомок, що передбачає вивчення уроків.³⁰

Деякі кризи викликають сильну мотивацію у людей на всіх рівнях залучених організацій, щоб у майбутньому криза не застала їх зненацька і щоб вони не виявилися недієздатними. Кризи породжують те, що ми можемо назвати стимулюючими факторами: зовнішній тиск з метою підвищення ефективності; переконливий діагноз існуючих проблем у поєднанні зі здійсненими пропозиціями щодо змін; коаліція мотивованих прихильників змін, які мають вплив як на політичній арені, так і в громадянському суспільстві; здібна і чуйна державна служба. Ці фактори, мабуть, необхідні для того, щоб зробити радикальні, але широко підтримувані й ефективно реалізовані відступи від минулої політики.³¹ Коли лідери поділяють мотивацію до навчання, вони можуть діяти як ключові сили, що забезпечують перетворення отриманих уроків в організаційні або загальносистемні зміни політики.³² Найкращим прикладом цілком може служити кубинська ракетна криза, яка була небезпечно близькою до тотальної війни: кажуть, страх перед ядерним голокостом підштовхнув США і радянських лідерів до стримування, а не до ескалації – зміна парадигми – протягом тривалого часу після цієї міжнародної кризи.³³

Ефективне навчання вимагає здатності до реформування. Тут ми стикаємося з одним з найбільш стійких перешкод для навчання в кризових ситуаціях. Ми обговоримо ці бар'єри та способи їх подолання в наступних розділах.

6.3 Від кризи до реформ?

Деякі лідери розглядають кризу як можливість ініціювати серйозні політичні та інституційні зміни (як і інші зацікавлені сторони в уряді та за його межами). На ранній стадії президентства Обами, що збіглася з глибиною фінансової кризи, глава його адміністрації Рам Емануель, як відомо, зауважив: «Ви ніколи не хочете, щоб серйозна криза пройшла даремно».³⁴ Коли кризи трактують як невдалі плани, політики чи практики, ідея інституційного оновлення стає привабливою.

Насправді, за кількома кризами слідують пропозиції про швидке проведення реформ, які навряд чи спираються на аналітичні обґрунтування, розглянуті вище. Темп дій диктується скоріше політичною логікою, ніж вимогами до навчання: зараз приділяють пріоритетну увагу створенню публічної видимості відповідальних і рішучих дій, а не висуненню більш обґрунтованих пропозицій.³⁵

Зв'язок між кризами та реформами часто відзначається як в академічних теоріях, так і в народній мудрості.³⁶ Загальноприйнята мудрість ґрунтується на розумінні того, що реформа державної політики та організацій представляється практично неможливою за нормальних обставин.³⁷ Для того, щоб пропозиція про реформу стала успішною, вона повинна пережити внутрішню бюрократично-політичну боротьбу на етапі його зачаття, політичний конфлікт на стадії зародження і вкорінену опозицію в перші роки свого існування.³⁸

Інституційні рамки важко змінити, оскільки вони, як правило, є довгостроковим продуктом довіри, успішної діяльності й узгодженості політичних ідей та організаційних форм. Міцна інституційна структура важлива, оскільки вона значною мірою визначає, як розробляється політика та як нею керують. Це надає стабільності поведінці уряду за умови, що вона відповідає домінуючим суспільним і політичним уявленням про те, що є доречним. Інституційна структура допомагає створити «правдоподібне майбутнє»: ми знаємо, чого очікувати від стабільного політичного сектору.³⁹

Кризи все змінюють, принаймні так думають багато вчених. Наприклад, у політології дослідники демократизації стверджують, що криза є необхідною умовою змін.⁴⁰ Студенти, які вивчають державне управління, стверджують, що управління розгортається як модель «переривчастої рівноваги» – тривалі епохи стабільності чергуються з короткочасними періодами невизначеності та конфліктів.⁴¹ Вони вказують на критичні моменти, під час яких існуючі політичні установки, політичні цілі та інституційні механізми вироблення політики опиняються під тиском. Цей тиск може поставити під загрозу їхню очевидну легітимність та деінституціоналізувати управління. Ці уявлення передбачають реформаторський потенціал криз, який може бути повною мірою використаний лідерами, що діють в ці критичні моменти.⁴²

Ідея про те, що кризи часто прискорюють глибокі інституційні зміни, знаходить широку підтримку на практиці.⁴³ Коли кризи починають розглядати як симптоми основної вразливості суспільства та проблем управління, існуючі установи (та відповідальні за них посадові особи) більше не розглядаються як частина рішення, а стають частиною проблеми (перефразовуючи відомий вислів Рональда Рейгана). Відповідно, багато криз породжують амбітні зусилля з реформування політики та інститутів управління.⁴⁴ За багатьма кризами слідує ротація еліт, перегляд політики та реорганізація інституцій.

Вони створюють можливості для критики статус-кво і пропозицій щодо політичних реформ та інституційних змін, які в звичайні часи просто немислимі або політично нездійсненні.⁴⁵

Однак при найближчому розгляді зв'язок між кризою та реформою виявляється менш однозначним, ніж прийнято вважати. Під час багатьох криз еліти відчайдушно борються за збереження, а не за реформування статус-кво. Багато змін у політиці, що помпезно оголошені під час криз або після них, є реформами лише за назвою, і їх краще охарактеризувати як тонко завуальовані зусилля щодо збереження докризових структур і практик. Навіть коли пропозиції щодо реформування мають на меті навчитися з подвійного циклу та здійснити структурні зміни, вони рідко матеріалізуються в довгостроковій перспективі. Таким чином, віра в те, що криза та реформи створюють щасливу пару, потребує уточнення. Давайте тепер докладніше зупинимося на обох частинах цієї тези.

Чому кризи сприяють реформуванню

Час від часу уроки кризи або пропозиції щодо реформування виживають і «закріплюються». Пояснення таких очевидних успіхів зазвичай формулюють в термінах або освіченого керівництва, або глибокої кризи.⁴⁶ Реальне пояснення є складнішим.

Криза створює можливість для реформ, коли вона виявляє дефіцит ефективності. Це відбувається, коли виявляється, що державна установа чи політика або сприяли розвитку цієї кризи, або виявилися явно нездатними адекватно реагувати на неї.⁴⁷ За нормальних обставин дефіцит ефективності можна пояснити, і це пояснення є зазвичай прийнятним (поліція не може зловити всіх злодіїв; лікарня не може вилікувати всіх пацієнтів тощо). Однак в умовах кризи, коли найбільш потрібним є ефективне управління, дефіцит ефективності може стати джерелом розбіжностей. Ефективність, дієвість і доречність існуючих процедур вироблення політики, організаційних процедур і традиційних способів надання державних послуг у такому випадку піддаються різкій критиці.⁴⁸ Виправдана вона чи ні, але така критика однозначно має на увазі, що «старий спосіб ведення справ» більше не є дієвим. Випробувані та надійні процедури раптом виявляються порівнянними з перспективними (але багато в чому невизначеними) альтернативами. Іншими словами, політична та громадська підтримка докризової політики чи організації швидко зникає.

BBC пережила інституційну кризу, коли з'ясувалося, що один з її зіркових ведучих, Джиммі Савіле, розбещував багатьох дітей (часто в студіях BBC). Звинувачення були підтверджені лише після його смерті в 2011 році, але незабаром стало зрозуміло, що чутки про це циркулювали в організації протягом багатьох років. Коли одна програма BBC («Панорама»), присвячена справі Савіла, заявила, що викривальний матеріал іншої програми про Савіла (Newsnight) відкладено,

щоб уникнути скандалу, ВВС зазнала негайну та глибоку втрату суспільної і політичної довіри. Реформи не забарилися.

Є три причини, чому інституційна криза може створити можливість для структурних та фундаментальних реформ. По-перше, і, мабуть, найважливіше, криза послаблює структурні обмеження, які, як правило, утримують установи на місці.⁴⁹ Вона привертає увагу до їхніх раніше непомічених вразливостей. Замість того щоб приділяти періодичну, розсіяну увагу безлічі різних проблем, політики, засоби масової інформації та широка громадськість у рівній мірі поглинені одним-єдиним набором проблем протягом деякого часу. Сама сила фізичних подій або політичних уявлень про їхнє значення піднімає суспільне занепокоєння до такого рівня, що зростає готовність слідувати за лідерами, які стверджують, що здатні вирішити проблему, а також готові підтримувати нетрадиційні та ризиковані варіанти політики. Далекосяжні мандати можуть бути делеговані централізованим органам влади, а кількість потенційних можливостей накладення вето в політичному процесі тимчасово скорочується до «дозвольте уряду керувати». Деякі кризи викликають «ефект згуртування навколо прапора»: суттєві конфлікти з питань, вкорінені форми ворожого поведінки та триваючі інституційні битви між різними гравцями на політичній арені тимчасово припиняються.

По-друге, ці кризи кидають виклик основним переконанням, якими керуються в процесі розробки та здійснення політики і практики в конкретній сфері державного управління.⁵⁰ Оскільки рутинний спосіб роботи та мислення стає дискредитованим в очах сторонніх людей, раптом з'являється простір для альтернатив. Головною характеристикою стабільної державної установи є те, що методи її роботи залишаються недослідженими та сприймаються як щось саме собою зрозуміле. Криза спонукає всіх уважно придивитися; це ставить під сумнів, чи ефективна ця установа та способи її функціонування та чи приносить вона користь громадянам. В цілому, ослаблення інституціоналізованої структури дозволяє розглядати можливість створення нових структур.

По-третє, криза «розморожує» вкорінені способи мислення не тільки на самій верхівці, але й у всьому політичному секторі, в якому сталася криза.⁵¹ Як ми знаємо з досліджень імплементації політики, саме те, як бюрократи середнього та низового рівнів «роблять те, що роблять, і говорять те, що говорять», визначає успіх і невдачу державної політики.⁵² Криза, як правило, підриває їхню впевненість у цих перевірених процедурах через сам факт, що вони виявилися ненадійними перед тиском.

У сукупності ці фактори дозволяють радикально розірвати ланцюги історичної спадщини.⁵³ Відкривається вікно можливостей для застосування винесених уроків і підвищення надійності системи. Однак багато що залежить від того, що відбувається під час кризи та відразу після неї.

Найважливіші фактори ефективної реформи

Чи будуть отримані уроки фактично реалізовані, значною мірою залежить від стратегії управління, прийнятої для подолання кризи. Континуум можливих позицій характеризують два крайні варіанти: консервативний і реформістський підходи.⁵⁴

Коли керівники дотримуються реформістського підходу, вони прагнуть змінити політику або перебудувати інституційні особливості громадської організації, щоб забезпечити нову відповідність зміненим умовам. Ця стратегія спрямована на подолання виявленого розриву в ефективності та відновлення віри в сектор шляхом розриву з минулою практикою й засвоєння отриманих уроків. Зазвичай це вимагає сміливих, ризикованих форм лідерства, оскільки уроки кризи, як правило, віддаляються від статус-кво (а не повертаються до нього). Політики, які застосовують такий підхід, швидше посилюють, ніж послаблюють кризові настрої; вони повинні «продавати» нові альтернативи докризовому статус-кво як на політичній, так і на бюрократичній арені.⁵⁵

Консервативний підхід має на меті захист та підтримку існуючої інституційної сутності в умовах тиску на її зміну. Основна ідея полягає в тому, що поступове поліпшення, а не радикальна перебудова, скоротить розрив у продуктивності та відновить легітимність. Ця стратегія лідерства є формою «динамічного консерватизму»: адаптація політичних інструментів, організаційних структур та процесів для врахування зовнішнього тиску, що вимагає змін, зберігаючи при цьому основні цінності.⁵⁶

Часто керівникам нерозумно автоматично ставати на шлях реформ, зіткнувшись із кризою. Щоб зрозуміти, чому це так, необхідно згадати суть кризи: вона становить загрозу цінним способам роботи та мислення. Політико-адміністративна еліта, яка має справу з цією загрозою, вважатиме за краще приборкати її, перш ніж намагатися змінити організації чи політику. Рефлекс централізації, характерний для більшості урядових систем реагування на кризові ситуації, наділяє їх особливими повноваженнями з невисловленою метою зберегти те, що існує: як правило, ієрархії не передають владу тим, хто прагне змінити спосіб дій.

Таким чином, ми можемо очікувати, що політичні розрахунки антикризових менеджерів будуть давати рекомендації проти стратегій, орієнтованих на реформи. Розглянемо чотири найбільш вірогідні варіанти майбутнього, на які можуть розраховувати лідери, залежно від обраної ними стратегії (реформа чи відновлення) і того, як будуть сприйматися результати кризи (див. рис. 6.1). Консервативний підхід має відносно низький ризик. Якщо порядок відновиться і ситуація зміниться на краще, лідери можуть претендувати на визнання. Реформа – це ризикований шлях, який потрібно обрати. Лідери можуть отримати велику користь, коли вони обіцяють і проводять давно назрілі реформи, проте вони також ризикують розчаруватися і насправді серйозно втратити довіру.

Рис. 6.1 *Альтернативні посткризові риси*

Передбачуваний рівень інституційних змін			
Стратегія менеджменту під час кризи	High	Low	
	Реформістська Реформа	Втрата ілюзій	
	Консервативна	Ненавмисна зміна	Відновлення

Отже, наші аргументи можна підсумувати наступним чином: у відповідь на кризу діючі політичні еліти, швидше за все, прагнутимуть до збереження положення речей, а не до реформування. Ця теза міцно вкорінена в психологічній літературі щодо прийняття рішень та прихильності. Це також відповідає домінуючому погляду на формування державної політики в устаалених демократичних країнах, що свідчить про те, що державна політика, як правило, розвивається повільно, поетапно.⁵⁷

Якщо твердження є правильним, то з нього виходить, що повинні діяти один або кілька особливих факторів, коли в умовах кризи починає переважати підхід, заснований на подвійному циклі навчання й орієнтований на реформи. Зрештою, реформи дійсно відбуваються – нехай і спорадично – слідом за кризами. Іншими словами, конкретні обставини повинні або спонукати політиків, або дати їм можливість прийняти реформаторський підхід. Особливо важливими є чотири фактори.

Сприйнята неминучість – кризові лідери можуть вважати реформи неминучим і фактично єдиним способом впоратися з кризою. Це, швидше за все, станеться, коли кризу розглядатимуть як результат змін у зовнішньому середовищі. Зовнішні зрушення, такі як війна, зміна клімату, економічний спад та дефіцит енергії, можуть гостро загрожувати самому існуванню політичного сектору. Відновлення не є варіантом, оскільки погрозами неможливо управляти; ніщо, крім тотальної реформи, не врятує становище. Це сприйняття неминучості може бути самоочевидним або посилюватися в результаті неефективних зусиль з відновлення.

Роздратування – очевидно, що лідери, швидше за все, приймуть далекосяжні зміни, чим більше їх дратує існуючий інституційний лад (і чим менш політично вони прагнуть його підтримувати). Як вже говорилося раніше в цій книзі, ми ніколи не повинні забувати, що кризи чинять на людей величезний тиск і провокують емоційні реакції. Коли керівники сприймають кризу як результат раніше зазначених або давніх проблем, у них може виникнути спокуса скористатися кризою, щоб позбавити сектор від основної проблеми. Навіть коли раціональні міркування підказують більш поступовий, виважений курс, лідери можуть бути настільки роздратовані «повільністю» політичних організацій, що вирішують діяти швидко та рішуче.

Політичне виживання – політичні плани, як правило, базуються на оцінці того, що є політично та технічно здійсненним. Однак після кризи політичні розрахунки можуть переважити міркування технічної доцільності. Якщо достатня кількість впливових гравців на політичній арені надає перевагу реформаторським ініціативам, а не зусиллям щодо збереження, більш вірогідним є прийняття реформаторської стратегії. Керуючи розвитком кризи та ризикуючи бути звинуваченими в її виникненні, діючі еліти будуть особливо чутливі до політичних настроїв і переваг більшості. Для них стає майже неможливим виступати проти реформи лише на основі технічних аргументів.

Структурні можливості – стає набагато легше розглядати більш неортодоксальні політичні альтернативи для подолання кризи, коли у лідера мало стримуючих факторів і протитяг. У деяких типах надзвичайних ситуацій, особливо під час стихійних лих, громадянських заворушень або ситуацій, близьких до війни, влада може вдаватися до офіційних повноважень і створювати підзаконні акти, які рівнозначні значній централізації влади. Це дозволяє їй тимчасово обходити рутинні бюрократичні та парламентські процедури, обмежувати активність ЗМІ або навіть послаблювати юридичні обмеження на дії держави. Чим більше буде усунуто право вето, тим вище шанси на перемогу коаліції реформаторів.

Умови успіху

Яку б стратегію не обрали кризові лідери (реформу чи відновлення), питання в тому, чи зможуть вони її реалізувати. Їхня стратегія повинна завоювати політичний вплив і визнання, вона повинна бути реалізованою і, нарешті, вона повинна відновити довіру до здатності державної політики або організації вирішувати проблеми. Ми припускаємо, що для цього необхідні три умови.

Першою умовою є відповідність обраної стратегії політичним і суспільним уявленням про майбутнє. Зусилля щодо збереження можуть бути ефективними лише тоді, коли основні цінності та переконання, що лежать в основі докризового інституційного режиму, пережили кризу. Аналогічним чином, зусилля з реформування мають шанс тільки тоді, коли виникає широко поширена думка про те, що дійові особи та інститути, які зберігають статус-кво, повинні втратити своє чільне становище в системі.

Другою умовою є те, що кризовим лідерам вдається перехопити і утримати ініціативу в кризовому процесі. Вибір часу є вирішальним фактором. Лідери повинні продемонструвати, що вони усвідомили майбутню кризу і почали боротися з нею задовго до того, як їхні власні дії будуть представлені іншими як частина проблеми. Почуття терміновості, яке виникає при складанні уроків після кризи, швидко випаровується.

Раннє визнання (і прийняття, яке не є самоочевидним) зростаючого розриву в ефективності та зниження легітимності підвищує ймовірність того, що стратегії антикризового управління будуть ефективними. Розслідування кризи, на підготовку результатів якого йдуть роки, не повинно припускати наявності армії нетерплячих політичних підприємців, готових взяти участь в тому, щоб наздогнати м'яча. Також нереально розраховувати, що в очікуванні таких тривалих розслідувань великі фінансові ресурси будуть зберігатися в резерві для покриття часто значних витрат на великі зміни в політиці.

Остання умова полягає в тому, щоб лідери були вправні в проведенні політичних реформ після кризи. Не існує такого поняття, як «десять золотих правил», які допоможуть грати в цю гру. Лідери повинні уникати очевидних помилок, таких як пожертвування своїм суспільним авторитетом в гонитві за короткостроковим полегшенням від тиску ЗМІ. Їм слід уникати спокуси героїзму: прийняття стилю керівництва «діяти поодинці», ймовірно, виявиться донкіхотством у той час, коли їхній політичний авторитет слабкий і вони потребують союзників більше, ніж будь-коли.⁵⁸ Однак виклики посткризової політики можуть вимагати навичок, які принципово розходяться з усіма іншими проблемами, описаними в цій книзі.

6.4 Напруженість між антикризовим управлінням і керівництвом реформою⁵⁹

Було б виправданим поставити запитання про те, як можна очікувати, що політики засвоять правильні уроки та плавно впровадять їх, використовуючи вікно можливостей, яке, як правило, відкривають кризи. Подумайте, чого ми від них очікуємо. Поки вони все ще зайняті координацією всіляких оперативних завдань, безпосередньо пов'язаних з поточною кризою, вони повинні здійснювати керівництво реформами. Їм необхідно чітко заявити, що статус-кво неприйнятний, запропонувати послідовний набір радикальних і політично санкціонованих реформ та захистити свою репутацію під час їхнього впровадження. Політики повинні приймати нові політичні ідеї, продавати їх різноманітній аудиторії та мати владу, щоб забезпечити їх реалізацію.⁶⁰ І все це в умовах властивої їм невизначеності та значного опору з боку суспільства, політики і бюрократії.

Отже, на перший план виходить складне завдання антикризового лідерства: імперативи ефективного антикризового управління вступають в протиріччя з імперативами антикризових реформ. Це свідчить про те, що антикризове управління і керівництво реформами не можуть бути прерогативою одних і тих же керівників. У цій дискусії особливо актуальними видаються два типи суперечностей.

Відновлювати чи реформувати?

Керівництво реформами – це практика «творчого руйнування».⁶¹

Старі структури необхідно зруйнувати до того, як можна буде впровадити нові. Щоб бути ефективними реформаторами, лідери зажавають скористатися завданими збитками. Вони драматизують серйозність ситуації, водночас виходять за рамки її причин. Лідери можуть використовувати мову кризи лише в тому випадку, якщо вони самі не ризикують бути звинуваченими в поточній кризі (нові діючі лідери за інших рівних умов знаходяться в набагато кращому становищі, аніж лідери-ветерани).

У розпал кризи лідери рідко надають пріоритет навчанню та реформам. Вони знаходяться під величезним тиском, вимагаючи відновити відчуття нормальності. Тоді основні цінності та перевірені методи стають якорями в штормовому морі; криза – це не час для критичного самоаналізу та вивчення нових варіантів, які окупаються лише в довгостроковій перспективі. Використання риторики реформ у цей неспокійний час може посилити, а не пом'якшити колективний стрес, спричинений кризою. Це, безсумнівно, викличе опір серед зацікавлених сторін. Навіть нові лідери, які виступили на платформі змін до настання кризи, можуть бути змушені призупинити свої реформаторські амбіції.

Переконання чи сила?

Лідерство в реформуванні пов'язане з переконанням. Накази та залякування не працюють у плюралістичних державах. Лідерам реформ, зокрема, доводиться багато переконувати, бо їхні плани помітно відрізняються від того, що існує. Їм доводиться переконувати безліч аудиторій, що те, чого вони хочуть, є добрим, реалістичним і неминучим. Більше того, вони повинні переконати зацікавлені сторони, що вигоди від запропонованих реформ перевищують невинуваті витрати існуючих структур і політики. Це вимагає не тільки ефективного використання та відбору фактів, але й риторичних навичок для їхнього представлення; також впливає на соціально-емоційний зв'язок між лідерами та громадянами. Лідери повинні запевнити послідовників, що у них є план, який спрацює.

Під час кризи багато політиків спокушаються використовувати низхідний стиль командування та контролю. Скорочення процесу прийняття рішень прискорює здатність уряду реагувати на нагальні загрози. Замість того, щоб йти на кропіткі компроміси, лідери фактично приймають рішення і віддають накази. Пішли в минуле нескінченні переговори з багатьма зацікавленими сторонами.

Зацікавлені сторони, швидше за все, зрозуміють і приймуть (принаймні тимчасово) ці тенденції до централізації. На ранніх стадіях кризи політична підтримка надається майже автоматично. Однак зазвичай вона починає слабшати, як тільки проходить перший шок і з'являється перші відомості про причини. Лідери, які прагнуть надати імпульс реформам, використовуючи свої тимчасові повноваження, йдуть на великий ризик. Вони можуть заручитися політичною підтримкою в цілому, демонструючи готовність приймати важливі рішення,

але лідери роблять це ціною протидії багатьом зацікавленим сторонам, з якими їм доводиться мати справу день у день ще довго після того, як криза минула.⁶² «Проривна» стратегія просування спірних реформ може легко викликати негативну реакцію.

6.5 Амбівалентні можливості: від реформ, спричинених кризою, до криз, спричинених реформами

Для деяких лідерів кризи можуть бути скоріше можливістю, ніж загрозою. Кризи дозволяють таким лідерам тимчасово припинити «плутатися під ногами» і проштовхувати радикальні пакети реформ, які були б немислимі в «нормальні» часи. Ні в якому разі не можна гарантувати, що вони досягнуть успіху: навіть в умовах глибоких криз не слід недооцінювати стійкість інституційного статус-кво та його політичних, бюрократичних і громадських учасників, які володіють правом вето.

Навіть, коли реформуються давно усталені, глибоко вкорінені напрямки політики, не завжди означає, що урок засвоєно. Це не обов'язково означає, що політика була спеціально перероблена з основною метою зменшення вразливості в кризових ситуаціях або збільшення потенціалу реагування на кризи. Критичний спостерігач цілком може зробити висновок, що шквал негайних заходів та організаційних коригувань є скоріше результатом політичних і бюрократичних потреб відвернути провини, заявити про рішучість та продемонструвати компетентність – або опортуністичні спроби просунути улюблені проекти – ніж ретельне та рефлексивне навчання, тісно пов'язане з кризовим досвідом, про який йдеться.

Прагнення проявити політичну рішучість і швидко змінити умови, які призвели до кризи, є цілком зрозумілим. І все ж, хоча реформатори, можливо, здатні усвідомити прямі наслідки своїх власних пропозицій, потенційні наслідки другого порядку від великих і раптових змін розглядаються рідко. Таким чином, потрібен більш інформований процес навчання, спрямований на підвищення ефективності антикризового управління більш фундаментальним і перспективним чином.

Можливо, це правда, що великі лідери в історії – це ті, хто перетворив кризу на процвітання, втім слід пам'ятати, що багато хто зазнав невдачі в цій спробі. Пояснення розвитку адміністративних та політичних систем часто описують кризи. Наприклад, однією з важливих сил, що сприяють просуванню вперед у європейській інтеграції, було періодичне виникнення політичних криз. Ці епізоди змінювали політичний порядок денний і розрахунки європейських лідерів. Важливіше те, що необхідність реагувати на них часто породжувала конструктивні інновації спільних інституцій та програм. Однак дослідження занепаду імперії документують послідовне невміле управління кризами.

Кризи, як правило, кидають довгу тінь на політичні системи, в яких вони відбуваються. Тільки коли ми вивчаємо ці довгострокові процеси, ми можемо оцінити їхній повний вплив. На жаль, такі дослідження досить рідкісні.⁶³ Більшість досліджень, присвячених «кризовим наслідкам» надзвичайних ситуацій, присвячені відновленню громади, індивідуальним та колективним травмам і юридичним битвам. Нам потрібно доповнити ці дослідження більш широким макросоціальним підходом, який розглядає колективне навчання цілої нації, держави чи суспільства після кризи. Залишається відкритим питання про те, чи провокують кризи більш фундаментальні форми системних змін, чи вони запобігають таким змінам, і в якій мірі ці процеси можуть бути спрямовані в потрібне русло за допомогою ефективного антикризового управління.

Нотатки

- 1 Див. Шиффіно та ін. (2015) для корисного огляду та діалогу з цих питань.
- 2 Розвідувальні спільноти, однак, зберегли свою автономію. Кеттл (2004) для аналізу цього періоду в політиці США. Див. також Браун (2015) для загальної критики реакції на «Катріну».
- 3 Боїн та ін. (2013). Дивитися також Норстедт і Харсен (2010).
- 4 Тут ми дотримуємося двох вимірів політичного навчання, які обговорює Гекло (1974).
- 5 Бранссон і Олсен (1993); Олсен і Пітерс (1996); Пітерс і П'єр (2001), Паташник (2008).
- 6 Вільдавський (1984: 245).
- 7 Хаас (1990); Холл (1993); Сабатьє (1999); Бусенберг (2001).
- 8 Роуз (1993).
- 9 Аргіріс і Шон (1978).
- 10 Ван Дуін (1992); Біркланд (2006).
- 11 Аргіріс і Шон (1978: 24).
- 12 Аргіріс і Шон (1978: 22).
- 13 Робертс (1993). Зверніть увагу на застереження Лапорта (1996). Дивіться Вейк та ін. (1999) для обговорення потенційних уроків, отриманих з досліджень ОВН. Також див. Сагана (1993); Перроу (1994); Маре та ін. (2004) щодо проникливої критики результатів досліджень з високою надійністю.
- 14 Стерн (1997b).
- 15 Роуз (1993).
- 16 Див. Воган (1996) для детального опису цієї системи та глибокого аналізу її недоліків.
- 17 Огляди див. Етередж (1985); Фіол і Лайлз (1985); Стерн (1997b); Сміт і Елліотт (2007); Мойніхан (2008); Деверелл (2010). Висновки, засновані на конкретних випадках, див. у Якобса (1989); Розенталя і Харт (1989); Боїн та ін. (2008).
- 18 Став та ін. (1981).
- 19 Каррель (2000).
- 20 Література песимістична щодо кризового навчання (цікаве обговорення див. у Калі та Харральда (1997); див. також Саган (1993)).

- У ній є дещо більш оптимістичні новини, коли йдеться про здатність вчитися на рутинних подіях та реалізації політики.
- 21 Тернер (1976); Тернер і Піджен (1997).
 - 22 Піджен (1997).
 - 23 Щоб навчитися правильних уроків, потрібно було б перевірити гіпотези в організаціях, які пережили кризи, і в організаціях, які залишилися віальними від них (Тьорнер, 1978; Перроу, 1994).
 - 24 Верцбергер (1990).
 - 25 Дойч (1966: 166).
 - 26 Карантеллі (1996).
 - 27 Мей (1972); Нойштадт і Мей (1986); Розенталь та ін. (1989); Стерн і Сунделіус (1997).
 - 28 Сіткін (1992). Інтригуючий аналіз цього феномена наведено в роботі Харгроува.
 - 29 Парадокс введений Деккером і Хансеном (2004). Але емпіричні докази кризового навчання, по суті, неоднозначні. Деверелл (2009; 2010); Брукема (2015).
 - 30 Піджен (1997).
 - 31 Ван Дуїн (1992); Біркленд (1997); Томас (1999); Бусенберг (2001); Кобб і Примо (2003); Деккер і Хансен (2004); Брукема (2015).
 - 32 Див., наприклад, Сканлон (1989).
 - 33 Блайт і Уелч (1989).
 - 34 www.wsj.com/articles/SB122721278056345271 (дата звернення 18 жовтня 2015 р.).
 - 35 Боїн та ін. (2008, 2009).
 - 36 Часто помічається, що китайський ієрогліф, що означає кризу, позначає як загрозу, так і можливість.
 - 37 Ліманс (1976); Кейден (1991); Вілсфорд (1994); Шепсл (2001).
 - 38 Паташник (2008).
 - 39 Сельзнік (1957); Сучман (1995); Лапорт (1996).
 - 40 Алмонд та ін. (1973).
 - 41 Баумгартнер і Джонс (1993).
 - 42 Хей (2002); Койперс (2006).
 - 43 Макінтош (2014).
 - 44 Ми визначаємо реформу тут як цілеспрямоване, сплановане зусилля щодо структурної зміни політики чи організації.
 - 45 Кілер (1993); Кінгдон (1995); Кортелл і Пітерсон (1999).
 - 46 Кілер (1993); Кінгдон (1995); Голдфінч і Харт (2003).
 - 47 Боїн і Харт (2000) про набір гіпотез щодо процесу, що призводить до такого судження. Детальніше див. Анселл, Боїн і Куйперс (у пресі).
 - 48 Боїн і Харт (2000). Легітимність сектору є довгостроковим результатом соціальної, політичної та юридичної підтримки та визнання. Її не можна виміряти в абсолютних величинах. Однак можливо оцінити та виявити значні зміни в рівнях легітимності. Різке зниження за досить короткий період часу є характерною ознакою насування інституційної кризи.

Дослідники можуть оцінити її, вивчивши масштаби та зміст висвітлення в засобах масової інформації, обсяг і зміст уваги парламенту до даного сектору, а також кількість та характер адміністративних апеляцій, рішень судів і омбудсмена, що стосуються даного сектора.

- 49 Пірсон (2000); Хей (2002); Койперс (2006).
- 50 Ці основні переконання також згадуються в літературі як політичні парадигми (Холл, 1993; Сабатьє та Дженкінс-Сміт, 1993).
- 51 Хей (2002).
- 52 Ліпські (1980); Вільсон (1989).
- 53 Це являє собою певний відхід від загальноприйнятої думки. Ранні макрополітичні теорії розвитку криз були досить детермінованими та оптимістичними. Кризи розглядалися як необхідна зброя на шляху до кращого майбутнього (Алмонд та ін., 1973). Навіть після занепаду структурного функціоналізму детермінована тенденція серед теоретиків кризи залишалася цілком живою у їх акценті на переважній політиці й обмежених адміністративних можливостях як невід'ємних джерел кризи в сучасному управлінні. Див., наприклад, Дрор (1986); Кааза і Ньютон (1995). Ми дозволимо собі не погодитися. Більше того, розглядаючи стратегії антикризового управління акторів як ключовий фактор, ми відходимо від мейнстріму політології, який говорить нам, що інституційні характеристики та історична спадщина – це все, що має значення, і що ми не повинні припускати, «що оратори та законодавці коли-небудь могли прямо формувати результати» (Скоппол, 1985: 93). Див. також Дризек (1992).
- 54 Ланзара (1998) пропонує дуже подібну різницю між стратегіями «експлуатації» та «розвідки».
- 55 Харт і Голдфінч (2003).
- 56 Шон (1971); Террі (1995); Анселл та ін. (2015).
- 57 57. Джаніс і Манн (1977); Джаніс (1989); Став (2003). Ліндблом (1979); Роуз і Девіс (1994).
- 58 Голдфінч і Харт (2003).
- 59 Тут ми спираємося на ідеї Боїна та Харта (2003).
- 60 Про необхідні навички проведення реформ див. Брайсон і Кросбі (1992); Мун (1995).
- 61 Шумпетер (1943).
- 62 Боїн і Оттен (1996).
- 63 Див. Біркланд (1997); Брукема (2015). Дивитися також симпозиум з антикризового управління (Курц і Браун, 2004).

7 Як впоратися з кризою

Уроки розсудливого лідерства

7.1 Подолання криз

У цій книзі ми представили ряд тверджень про лідерство під час кризи. Вони засновані на результатах декількох десятиліть досліджень кризових ситуацій, безпосередньому спостереженні за діями антикризових менеджерів (в реальних умовах і змодельованих контекстах) і постійному діалозі з досвідченими та вдумливими практиками. В цьому заключному розділі ми перетворимо ключові спостереження з масиву досліджень, що розвиваються в галузі антикризового управління, в рекомендації щодо вдосконалення практики антикризового управління.

Розумне подолання криз – складне завдання керівництва. Необхідно знаходити компроміси між різними ключовими цінностями й обмеженнями. Особи, відповідальні за розробку політики, повинні приймати рішення та жити з наслідками своїх дій чи бездіяльності. Громадяни або страждають від наслідків непідготовленості уряду, або пожинають плоди, забезпечені добре підготовленими лідерами і стійкими інститутами. Ефективна антикризова навігація вимагає, щоб лідери підготували себе та свої організації до вирішення проблеми задовго до того моменту, коли вони опиняться в «гарячій точці» кризи. Наші рекомендації не вказують політикам, що робити, втім пропонують ідеї і навіювання про те, як можна полегшити, організувати та здійснювати розумне антикризове керівництво.

7.2 Розуміння природи криз

Почнемо з природи звіра. Що ж робить кризи такими важкими для подолання? І що повинні розуміти політики про кризи, коли вони прагнуть зміцнити свій потенціал керівництва в кризових ситуаціях?

Однією з найважливіших речей, яку слід пам'ятати, є те, що криза – це ярлик, семантична конструкція, яку люди використовують для характеристики ситуацій, які вони так чи інакше вважають надзвичайними, мінливими та потенційно далекосяжними за своїми негативними наслідками. Чому люди колективно називають ситуацію кризою та переживають її як щось загадкове. Фізичні факти, цифри та інші, здавалося б, об'єктивні показники є важливими факторами, проте вони не є вирішальними.

Повінь, яка забрала життя 200 людей, є більш-менш пересічною надзвичайною ситуацією в Бангладеш, але, скажімо, у Нью-Джерсі чи Польщі це було б сприйнятим як серйозна криза. Так само сезонний грип вбиває від трьох тисяч до п'ятдесяти тисяч людей на рік в США, факт, який легко замовчується в засобах масової інформації та суспільній свідомості через загрозу порівняно невеликої кількості яскраво описаних випадків ввезення вірусу Ебола.¹

Кризи знаходяться в полі зору спостерігача. Саме системи відліку, досвід, пам'ять, цінності та інтереси людей визначають їхнє сприйняття кризи. Почуття колективного стресу виникає не лише через якусь об'єктивну загрозу, але й через складну взаємодію між подіями, індивідуальним сприйняттям і страхами, висвітленням у ЗМІ, політичними реакціями та, як ми стверджували у всій книзі, зусиллями уряду підкреслити значення кризи.

Процес колективного розуміння є процесом ескалації та деескалації. Він схильний до впливу дійових осіб, які зацікавлені в посиленні кризових настроїв або їх применшенні. І це саме те, що відбувається, коли передбачаються або дійсно відбуваються несподівані інциденти або серйозні збої: різні політичні, бюрократичні та громадські зацікавлені сторони (приватний і некомерційний сектор) не тільки формують свою власну картину ситуації та класифікують її з точки зору загроз і можливостей, втім багато хто з них активно прагнуть до того, щоб вплинути на суспільне сприйняття ситуації. Як тільки конкретне визначення ситуації закріплюється в свідомості лідерів або в публічному дискурсі, воно може бути стійким до змін (навіть перед лицем зростаючого числа свідчень, що вказують на інші інтерпретації). Це стає політичною реальністю, яку політики повинні брати до уваги, діяти відповідно до неї, а іноді й наполегливо працювати, щоб пристосуватися.²

Тому політикам слід активно обмірковувати, що означає для них конкретна подія, що потенційно викликає кризу та їхні загальні політичні стратегії, і брати активну участь у формуванні суспільного розуміння цього. Якщо вони цього не роблять, це роблять інші, змушуючи політиків реагувати на порядок денний, який не обов'язково відповідає їхнім уявленням про загальне благо чи інтересам, які вони цінують.

Друге, що слід мати на увазі, це те, що сьогодні набагато ймовірніше, ніж будь-коли раніше, що інциденти та заворушення будуть розглядатися не як жалюгідні події, які просто «трапляються», а як запобіжні наслідки неправильного політичного вибору, політики уряду та організаційної практики. Аргументу «стихійного лиха» або його непристойного наслідку («лайно трапляється») більше недостатньо для пояснення виникнення і серйозності кризи. За іронією долі, незважаючи на сьогоднішні стрімкі темпи змін, громадяни та лідери громадської думки очікують всеосяжної безпеки та комфортного ступеня стабільності,

навіть коли вони можуть абстрактно визнавати, що їхній світ стає все більш динамічним, складним і ризикованим.

Лідерство в реагуванні на кризу неминуче вимагатиме двоєдиної стратегії: боротьби з подіями «на місцях» (чи то буквально, як під час стихійних лих, чи метафорично, як під час економічної кризи) та боротьби з політичними потрясіннями й нестабільністю, викликаними цими подіями. Нехтування тим чи іншим завдає шкоди будь-якій спробі здійснювати державне керівництво в умовах кризи.

По-третє, слід визнати, що навіть найбагатший і найкомпетентніший уряд ніколи не зможе гарантувати, що не відбудуться серйозні збої. Політики не можуть уникнути дилем реагування на кризу, роблячи ставку виключно на запобігання криз. Запобігання кризам є необхідним, справді життєво важливим завданням, проте найкраще це працює за звичних непередбачених обставин, таких як ті, що траплялися раніше та виявляють явні ознаки на ранній стадії. Запобігати дуже важко, коли йдеться про «непізнані» та «немислимі» події, що лежать в основі багатьох криз. Іншими словами, немає серйозної альтернативи витрачання часу та енергії на загальні роздуми про «брутальні сюрпризи», які неминуче відбудуться: неприємні, небажані, несподівані, незвичайні, невизначені та часто немислимі непередбачені обставини, з якими неможливо впоратися можливостями та ресурсами, що знаходяться у розпорядженні суспільства та уряду.³

Політики не люблять думати про потенційно неприємні та поки чисто гіпотетичні події, оскільки це вибиває з колії психологічно ще й тому, що існує так багато інших нагальних проблем. Однак, якщо вони не стануть лідерами у подоланні природної для організацій тенденції, ігнорувати ризики, демонструючи особисту та стійку прихильність до забезпечення організаційної готовності, їм не слід очікувати багато чого в цьому відношенні. Політично розумно думати про майбутні кризи і готуватися до них. Після кризи підхід невтручання на докризовій стадії, як правило, розглядається як недбалість і може доставити багато неприємностей керівникам, які несуть остаточною відповідальність.

Усе це може здатися досить зловісним. І все ж лідерам слід неупереджено ставитися до фундаментальної двозначності криз: вони тягнуть за собою загрози, проте можуть також таїти в собі можливості. Лідерство має вирішальне значення з нашої точки зору. Давайте підсумуємо те, що ми вважаємо п'ятьма ключовими завданнями кризового лідерства:

- осмислення сенсу: виявлення загрози та забезпечення чіткого розуміння політиками того, що відбувається і що може статися далі;
- прийняття рішень та координація: формування загального напрямку та узгодженості колективних зусиль з реагування на кризу;

- осмислення значення: активне формування суспільного розуміння кризи настільки, наскільки є можливим в демократичній, медіа політичній системі, з метою узгодження колективного визначення кризи таким чином, щоб стало можливим цілеспрямовано працювати над набором бажаних результатів кризи;
- облік: сприяння демократичному процесу пояснення своїх ідей та дій форумам «суддів, що цінують закон»⁴, задля припинення кризи й дозволу громаді та її політичній системі рухатися далі;
- навчання: винесення уроків і використання можливостей для перегляду і, можливо, реформування тих особливостей існуючих інститутів, політики і практик, що визнані невинними в процесі кризи.

У наступних розділах ми узагальнюємо наші рекомендації щодо кожного з цих найважливіших завдань керівництва у вигляді ряду максимумів. Крім того, ми розглянемо проблему лідерства, пов'язану з підготовкою організацій до суворих умов антикризового управління. Взяті разом, вони укладають програму розвитку лідерського потенціалу й організаційної готовності до кризових ситуацій.

7.3 Поліпшення розуміння кризових ситуацій

Передбачити наближення криз

Загрози, які політики та їх організації виявляють вчасно, – це ті, з якими можна впоратися найкращим чином. Працююча система раннього попередження дає їм шанс припинити принаймні деякі виникаючі загрози та ризики в зародку. Більше того, точне раннє попередження про майбутню кризу дає політикам шанс пом'якшити її наслідки, коли вже пізно або іншим чином неможливо запобігти її виникненню. Це дає їм час для більш впорядкованого й ефективного реагування на наслідки, ніж це, ймовірно, станеться у випадку несподіванки. З політичної точки зору, ефективне попередження дає лідерам важливі переваги перед тими, хто не бачить наближення кризи. Це дозволяє їм заздалегідь думати не тільки про загрози, яких необхідно запобігти, а й про стратегічні або тактичні можливості, які таїть в собі кожна криза.

Це те, до чого керівники повинні привчати своїх співробітників в рутинному порядку: послідовно аналізувати потенційні кризові ситуації як на предмет загроз, так і на предмет можливостей.⁵ Якщо лідери та їхні співробітники не в змозі побачити їх і діяти відповідно до них, інші гравці на політичній арені можуть виявитися більш проникливими, і це може скоріше ускладнити, ніж полегшити лідеру перспективи успішного подолання кризи.

Політики повинні бути уважними до факторів, які перешкоджають надходженню життєво важливої інформації та обмежують їхні можливості для ранньої, гнучкої та творчої оцінки загроз. Найчастіше вони опиняються зненацька в разі ворожих нападів, великомасштабних аварій або громадянських заворушень. Незважаючи на величезні інвестиції в агенції збору інформації, аналітиків розвідувальних служб та уважне читання щоденних новин, вищі чиновники знову і знову здаються справді розгубленими.

Кризи дивують лідерів по-різному. У деяких випадках ніхто з їхнього оточення не дивився в правильному напрямку. Тому лідерам слід вжити заходів, щоб зменшити ймовірність виникнення таких «сліпих зон», і бути уважними до того, що їм не говорять і чого вони можуть не побачити в навколишньому світі. Їм слід відточити свою інтуїцію та розвинути здатність виявляти замовчування і вилучення інформації з потоку, що надходить з розповідей їхніх радників.⁶ Лідери повинні переконатися, що їхня система розвідки та консультування працює за принципом «керованого різноманіття»: різних технічних знань, цінностей, культурного фону, одним словом, інтересів та перспектив в процесі сканування та інтерпретації довкілля на предмет можливих серйозних непередбачених обставин. Якщо вони активно не організовують різноманітність та надмірність у своїй консультативній системі, існує реальний ризик того, що дійсні політичні парадигми та організаційні традиції відтворюватимуть обмежений, іноді відверто упереджений погляд на ситуацію.

По-друге, може виникнути несподіванка, оскільки різні посадові особи та агентства є частинами головоломки, проте не вдається вчасно скласти їх воедино. Обмін інформацією та спільне осмислення ні в якому разі не вдаються, особливо коли організації конкурують за територію, гроші, престиж або просто увагу вищої посадової особи. Політики повинні активно створювати сильні стимули для раніше розділених, закритих, конкуруючих сегментів бюрократії, обмінюватися інформацією та порівнювати її.

Це не означає, що вони мають вимагати поміркованих поглядів та рекомендацій, заснованих на консенсусі. Вони повинні просто підтримувати взаємодію. Завдання керівництва – збалансувати погляди та рекомендації експертів і зіставити їх з іншими, не менш важливими точками зору.⁷ Ця лідерська майстерність повинна базуватися на чутливості до більш широкого політичного ландшафту. Ідеологічно обґрунтований або особисто сконструйований нормативний компас для будь-якої публічної дії є джерелом внутрішньої сили, втім його недостатньо. Лідерство вимагає здатності розуміти зміну громадської думки про те, що являє собою розумний курс дій в умовах даної кризи, і співвідноситися з ним. Активний моніторинг соціальних мереж, здійснений зусиллями помічників, яким доручено це робити, відкриває вікно у громадську думку в режимі реального часу, що сьогоднішні лідери ігнорують на свій страх і ризик.

Нарешті, криза може застати керівника зненацька, тому що ніхто не мав сміливості повідомити йому погані новини про передбачувану її появу. Найближче оточення керівника може захистити його від неприємних новин. Чим менш впевнені радники у своєму становищі в коридорах влади, і особливо стосовно лідера, тим сильнішими є стимули говорити керівнику те, що, на їхню думку, він хоче почути, і, таким чином, уникати згадування чогось, що може викликати суперечки або засмутити його.

Постійна вимога до консультантів надавати правдиві звіти, включаючи найгірші сценарії, є важливою, але недостатньою. Політики також повинні показувати своїм ставленням і діями, що вони цінують тих, хто приносить їм погані новини або має сміливість відстоювати непопулярні точки зору. У будь-якій системі, де головною є ієрархія, попереджувальне дотримання вимог і мінімізація ризиків завжди не за горами, навіть у неформальних, колегіальних, «професійних» об'єднаннях. Лідери повинні постійно усвідомлювати можливість спотворення фактів, яке може впливати на відвертість обговорення серед їхніх радників. Іноді найкращим керівництвом є не надання бачення та напрямку, крім того, навіть не обов'язково бути присутнім, коли радники намагаються визначити загрози та зрозуміти непередбачені ситуації. Лідерам краще отримати результати їхнього обговорення, включаючи будь-які важливі або постійні розбіжності, перш ніж вони вступають у безпосереднє спілкування з радниками.⁸

Складіть чітку і своєчасну картину подій, що розгортаються та їхніх наслідків

Кризи спонукають всі залучені сторони до пошуку інформації. Якщо людина не керує потоком інформації, що надходить, існує серйозний ризик того, що вона її змиє потоком даних, повідомлень і «новин». Наслідки цього потоку посилюють колеги, штатні співробітники та консультанти, які діагностують всі потреби ситуації відповідно до своїх особистих інтересів, професійної ідентичності й інституційних ролей.

Щоб розібратися в кризі, керівники повинні переконатися в наявності надійних систем збору даних і перевірки інформації. Вони мають заохочувати співробітників до методичного пошуку відповідних фактів у величезній кількості даних, але при цьому пам'ятати про те, як інформація фільтрують та узагальнюють до того, як вона потрапляє на їхній робочий стіл. Вони повинні проникнути за спокусливі формулювання в текстах і переконливі діаграми на брифінгах, перевірити ключові факти та припущення, що лежать в основі основних пропозицій про втручання, і зіставити ці припущення зі своїми власними цінностями та політичними цілями.

Хоча першим кроком в осмисленні ситуації є розвиток ситуаційної обізнаності – адекватної та відносно актуальної картини того, що відбувається, –

другим і не менш важливим кроком є вивчення ситуації та контексту, намагання виявити ключові невизначеності, імперативи дій і краще зрозуміти потенційний вплив кризи зміни, що стосуються ключових акторів, зацікавлених сторін та електорату.⁹ Це слід робити відносно систематично, оскільки кризовий стрес, як правило, звужує перспективу і може легко призвести до «тунельного бачення». Ми використовуємо компоненти нашого визначення кризи для формулювання набору діагностичних питань, які можуть виявитися корисними при дослідженні кризової ситуації.¹⁰

Які основні цінності поставлені на карту (і для кого) в даній ситуації? Питання допомагає антикризовим менеджерам визначити ключові складові, загрози і можливості, пов'язані з розглянутою надзвичайною ситуацією. Воно також заохочує їх розробляти рішення, які враховують їхні інтереси свідомо збалансовано та виважено. Поширеним джерелом труднощів у кризових ситуаціях є те, що початкові або завчасні способи постановки проблем не дозволяють визначити весь спектр основних цінностей, що стоять на кону в цій ситуації. Іноді політики поспішають розробити варіанти дій, не витративши часу на ретельне обдумування й енергійне обговорення характеру проблеми, що стоїть перед ними. Результатом легко можуть стати незбалансовані стратегії реагування. Кризи зазвичай вимагають важкого вибору; часто виникають дилеми та конфлікт цінностей. Загалом, здатність осіб, які приймають рішення, формулювати стратегії, добре пристосовуючись до ситуації та захищаючи цінності, які вони найбільше цінують, буде посилена, якщо вони братимуть участь в такому активному їхньому зондуванні. *Які ключові фактори невизначеності, пов'язані з ситуацією, і як їх можна зменшити?* Питання дозволяє особам, які приймають рішення, визначити критичні змінні і параметри та краще розставити пріоритети в розвідувальних й аналітичних ресурсах. Простим, втім ефективним засобом подолання невизначеності є перетворення розгляду безлічі сценаріїв в стандартну практику осмислення кризи. Розроблення найкращого, найгіршого та середнього сценаріїв може виявитися корисною.

Перш за все, такий підхід змушує тих, хто створює сенс, екстраполювати поточну інформацію та формулювати прогнози. Такий тип мислення може допомогти тим, хто створює сенс кризи, вийти з реактивного режиму і бути більш активними в своєму реагуванні на неї. По-друге, порівняння сценаріїв може допомогти політикам визначити критичні змінні, за якими можна уважно стежити, щоб отримати уявлення про те, як і в якому напрямку розвивається криза. По-третє, визнання найгіршого сценарію та підготовка до нього майже завжди є хорошою політикою. Широка громадськість та журналісти, як правило, більш критично ставляться до самовдоволення чи недбалості перед раніше невизначеною загрозою, яка згодом виникає, ніж до надмірної пильності (яка, як правило, прощається, якщо вважається, що вона була проявлена добросовісно). Серед прикладів останнього – «помилка Y2K»,

яка в кінцевому рахунку виявилася досить дорогою, але не особливо суперечливою, і багато сигналів тривоги після терактів 11 вересня в Сполучених Штатах. Принцип обережності (краще перестрахуватися, ніж потім шкодувати) відносно легко відстоювати в сучасному суспільстві ризику.

Скільки часу є в наявності (або може бути «куплено»), щоб впоратися з цією ситуацією? Ефективні та законні стратегії реагування на кризу можуть виглядати зовсім по-різному залежно від того, чи вимірюються часові рамки у хвилинали, годинах, днях, тижнях чи місяцях. У міру збільшення часових меж з'являється все більше можливостей для аналітичних, дорадчих, консультативних процесів і створення коаліцій. Ефективні системи раннього попередження, що супроводжуються пильним, проактивним реагуванням на попередження, створюють більш широкі часові межі для запобігання, пом'якшення наслідків і підготовки політичних й оперативних реакцій. У розпал кризи лідер повинен наважитися витратити час на оцінку наявної інформації та обміркувати дилеми, які, мабуть, випливають з цієї інформації. Це не означає, що лідери повинні зволікати з надією, що загроза зникне або відбудеться поступове поліпшення. Проте вони повинні наважитися витратити час на замислення про значення кризи.

Чутки-потенційне джерело інформації

Інформаційні потоки повинні бути належним чином організовані, і це слід робити заздалегідь. Це не означає, що всі інформаційні потоки можна контролювати. Чутки, наприклад, є невід'ємною частиною будь-якої кризи. Лідери повинні спробувати вирішити їх, розробивши (заздалегідь) режим контролю за чутками: активна взаємодія із засобами масової інформації та прямі канали комунікації з відповідною громадськістю повинні допомогти їм у боротьбі з необґрунтованими, втім широко прийнятими уявленнями про ситуацію.

Лідери повинні пам'ятати, що чутки не є суто дисфункціональними: вони можуть містити життєво важливі попередження або вказувати на ключові невизначеності. Чутки слід сприймати як вказівки для ефективної комунікації та дій. Більш того, особливо в кризових ситуаціях змагального типу недоліком контролю над чутками може бути поширення чуток: іноді це допомагає змусити опонентів гадати про ваш душевний стан, наміри і можливості.

Подолання стресу, викликаного кризою

Частина міфології лідерства полягає в тому, що справжні лідери не застраховані від стресу. Реальність кризи така, що це не відповідає дійсності. Образи спустошення та втрат можуть глибоко вплинути на політиків. Деякі кризи безпосередньо ранять їхніх друзів або коханих. Деякі можуть поставити їх перед дилемами, які стосуються їхніх найглибших занепокоєнь щодо високої посади та величезної відповідальності, яку це тягне за собою. Деякі кризи просто занадто вимогливі та тривають занадто довго.

Такого роду кризові явища більше впливають на людей, ніж просто пробуджують в них максимальну пильність. Вони вимотують політиків. Тут нам нагадують, що лідери теж люди: вони не застраховані від стресових факторів. Потрібна мудрість і мужність, щоб визнати, особливо в розпал триваючої кризи. Це усвідомлення полегшує її подолання.

Лідер, якому не вистачає здатності до самоконтролю і який не зміг перенести його на людей зі свого найближчого оточення, котрі користуються глибокою довірою, ризикує стати жертвою сильного стресу і перевтоми з потенційно руйнівними наслідками. Засмучені та втомлені лідери можуть скотитися до прийняття спрощених уявлень про ситуацію, стереотипів про інші партії і можуть бути схильні або до пасивності, або до поспішності та нерозсудливості. Коли це трапляється, їх здатність ставити тверезий діагноз і служити маяком спокою та розсудливості зменшується.

Неухильне дотримання елементарних правил боротьби зі стресом є необхідним керівникам під час кризи. Це включає в себе відповідний режим пробудження, роботи, їжі, пиття та сну; заздалегідь організоване делегування повноважень та довіри заступникам, щоб вони могли діяти авторитетно; та залучення кількох найбільш досвідчених і надійних радників для наглядю за станом та діяльністю керівника під час кризи з чітким дорученням видавати попередження, коли стрес у керівника починає даватися взнаки. Ці правила мають стати основою всіх зусиль з підготовки до кризових ситуацій.

7.4 Покращення процесу прийняття кризових рішень та координації

Централізація Повноважень Переоцінюється

Успіх або невдача антикризового реагування не завжди залежить від єдиного рішення «все або нічого», «роби або помри», прийнятого кризовим лідером.¹¹ Безумовно, кризові ситуації часто найкраще долаються шляхом поєднання стратегічного вибору та узгоджених дій. Втім не завжди один начальник або невелика команда на вершині урядової ієрархії повинні приймати всі рішення та координувати кожну дію. Кризи породжують парадокси контролю: всі припускають і очікують, що лідери керуватимуть, але самі обставини кризи роблять це дуже важким, а іноді і досить небажаним.

Якими б потужними вони не здавалися, лідери ніколи не є абсолютно вільними агентами. Вони є інституційно вкоріненими суб'єктами: інституційні особливості адміністрації формують дискреційний простір для лідерів в ході подолання криз. Частиною проактивної стратегії антикризового управління є осмислення інституційних умов антикризового лідерства і, за необхідності, спроба змінити їх на краще. Антикризове лідерство – це щось більше, ніж проактивне реагування на кризу; воно зачіпає фундаментальні питання інституційного проєктування.

Одне з таких питань стосується розподілу праці між різними рівнями влади та вузлами дії в системі управління, яка готується до кризи або реагує на неї. Що керівники центральної, вищої ланки повинні залишити за собою і що вони повинні делегувати іншим посадовим особам і організаціям – і, в свою чергу, своїм відповідним підлеглим?

Це вічні і досить складні питання в уряді. Простих відповідей не існує навіть за звичайних обставин, втім під час кризи часто залишається мало часу і невеликі можливості для вирішення таких гострих питань. Прийняття заходів «усім урядом» у відповідь насправді саме по собі є надзвичайно складним завданням. Щоб ще більше ускладнити ситуацію, на місцевому та глобальному рівнях все частіше визнають, що великі кризи, як правило, вимагають не лише реагування всього уряду, але й участі всієї громади. Державний сектор повинен бути здатним як ефективно використовувати власні можливості, так і ефективно співпрацювати з приватним та некомерційним секторами та громадськими ініціативами.¹²

Друга проблема проєктування стосується управління різноманітністю та конфліктами в системах реагування на кризові ситуації. Операції з реагування на кризу мобілізують безліч різних, частково дублюючих один одного, а іноді й відкрито конкуруючих організаційних підрозділів. Кожний з них спирається на свій мандат, професійний досвід та ідеали в процесі виконання поставленого завдання. Співпраця через такі професійні кордони виявилася принаймні такою ж складною, як співпраця через географічні чи інституційні кордони. Коли настає криза, керівники опиняються в невідповідному становищі, коли значну частину операції з реагування затьмарюють міжорганізаційні непорозуміння та суперництво аж до операційного рівня. Спроби врегулювати такі питання в розпал кризи забирають в уряду непомірну кількість часу й енергії.

Обидві проблеми проєктування часто найкраще вирішуються за допомогою розумної децентралізації. Коли криза матеріалізується, керівники вищого рівня повинні мати можливість покладатися на здатність професійних підрозділів імпровізувати та синхронізувати свої дії з іншими. Тому вони повинні інвестувати у створення інституційних та соціальних умов, що сприяють ефективній координації мереж під час криз. Під час кризи вони повинні відстежувати, чи відбувається координація і яким чином, і вони повинні бути доступними для «усунення несправності», коли тертя дійсно виникає – і вони, безсумнівно, виникнуть, незалежно від того, наскільки міцною була докризова мережа. Недоліки необхідно швидко розпізнати та усунути, навіть якщо це тягне за собою серйозні відхилення від докризового планування (докладніше див. нижче).

Найважливіші рішення повинні приймати стратегічні лідери

Звалище історії сповнене прикладів лідерів, які не змогли взяти на себе відповідальність високої посади, коли ніхто інший не міг прийняти рішення.

Мистецтво управління вимагає зваженого підходу: лідери повинні протистояти спокусі поспішних дій у розпал кризи, втім вони не можуть нескінченно відкладати прийняття рішень лише через триваючу невизначеність або страхітливі потенційні наслідки. Десь між безвідповідальним прагненням до символічних дій і паралічем, викликаним страхом, лідери повинні визначити найважливіші рішення, які вони самі можуть прийняти.

Одними з найскладніших рішень в кризових ситуаціях є ті, які змушують лідерів вибирати між тим, чи приймати драконівські заходи чи ні. Можна вважати, що ефективне втручання в кризу вимагає ослаблення деяких звичайних обмежень, пов'язаних з демократичним управлінням і верховенством закону. Коли лідер вирішує піти цим шляхом і вважається успішним в усуненні загрози та стабілізації ситуації, засоби масової інформації можуть спочатку представити його як сміливого та вольового лідера. Втім, як це неминуче відбувається в демократії, незабаром зацікавлені сторони та форуми з підзвітності (включаючи ті самі засоби масової інформації) ретельно проаналізують його дії. Безсумнівно, виникне кілька ключових питань. Чи виявляли лідери здоровий глузд, чи вони дозволили захопити себе якомусь безкомпромісному угрупованню серед своїх радників? Чи намагалися вони захистити спільні інтереси? Чи прагнули використати можливості, надані кризою, для боротьби з політичними ворогами?

Якщо короткострокові міркування переважають над довгостроковими, лідери готують ґрунт для критичного обговорення своєї діяльності. Таким чином, головне питання полягає в тому, якою ціною для суспільних цінностей, громадянських свобод, свободи преси та репутації за кордоном лідери прагнуть взяти верх в кризових ситуаціях за допомогою необдуманих кроків? Навіть у розпал кризи в міркуваннях і виборі лідерів повинні переважати більш широкі стратегічні та нормативні міркування. Одним з таких міркувань має бути те, як різні дії, вжиті в пікові моменти кризового процесу, віддзеркаляться на довгостроковій перспективі. Коли звичайна рутинна політичного життя знову вступить у свої права, драконівські антикризові заходи постануть в іншому світлі. Компроміси, які лідери роблять між ефективністю та доцільністю, будуть переосмислені ключовими силами в їхньому політичному оточенні.

*Антикризове планування допомагає більше, ніж
будь-коли допоможуть антикризові плани*

Навіть якби можна було уявити всі можливі кризи, і навіть якби гроші не були проблемою, уряди все одно б мали багатьох проблем під час реалізації своїх планів на випадок надзвичайних ситуацій. Це не дивно: студенти, які вивчають державне управління, поповнили бібліотеки результатами своїх досліджень, що виявляють різні властиві сучасному уряду недоліки. Отже, керівники повинні виходити з того, що навіть якщо їхні колеги правильно визначають і узгодять природу майбутніх загроз,

вони, швидше за все, не впораються із завданням, коли справа дійде до розробки правильного плану, забезпечення достатнього фінансування, навчання посадових осіб, які повинні виконувати цю роботу, контролю всього процесу або виправлення відхилень, коли це необхідно, вони відбуваються. Таким чином, навіть якщо антикризовий план дійсно хороший, ситуація може не відповідати дійсності або ключові передумови для ефективної реалізації плану можуть бути відсутніми. Насправді, як ми побачимо нижче, забезпечення та підтримка підвищеної готовності саме по собі є важливим завданням керівництва.

Як зауважив Рассел Дайнс, фахівець з управління стихійними лихами: «Склад структури, що формується, рідко точно відповідає моделям організації спільноти до стихійного лиха або образам координації, які задаються в процесі планування».¹³ Це спостереження справедливе для більшості кризових ситуацій, які ми вивчали. Незалежно від того, чи розглядаємо ми хрестоматійні приклади ідеального реагування чи нищівних невдач, антикризові плани рідко займають центральне місце в розпал подій. Антикризовий план може мати певний вплив на створення кризового центру, проте існування та використання офіційного плану жодним чином не визначають ефективність реагування на кризу.¹⁴

Існує вагома причина, чому деталізовані плани, як правило, погано працюють, якщо їх виконувати занадто скрупульозно. Існує фундаментальне протиріччя між ідеєю планування та природою прийняття кризових рішень. Планування передбачає знання того, що станеться. У звичайних і досить стабільних умовах ми можемо з певною точністю передбачити, скільки людей потребуватиме медичної допомоги, відвідуватиме школу, втратить роботу чи вчинить злочини. Таким чином, можна розпочинати планування. Криза, за визначенням, порушує стабільне середовище та створює невизначеність. Це ставить владу перед незнайомими викликами, з якими ніколи не можна повністю впоратися в рамках заздалегідь розроблених планів. Тому будь-яка операція з реагування на кризу обов'язково міститиме елементи імпровізації, що вимагає творчого підходу, гнучкості та життєстійкості, а не жорсткого проходження крізь паперові плани.¹⁵

Прийняття кризових рішень і координація набагато ефективніші, коли вони не продиктовані докладними планами та допускають здоровий ступінь імпровізації. У більшості кризових ситуацій життя рятуються завдяки пильним і рішучим людям та завдяки тому, що організації працюють спільно інноваційними способами. Звичайно, людські життя також втрачаються через індивідуальні помилки та організаційні непорозуміння, але важко зрозуміти, як надто детальний та обмежувальний план покращить координацію. Дійсно, набагато легше зрозуміти, як план може задушити індивідуальну ініціативу та спонтанну, органічну співпрацю.

Відсутність детальних планів дозволяє виникати новим організаційним формам, які можуть замінити перевантажені, згальовані або ліквідовані громадські організації, які спочатку займалися антикризовим управлінням.

Це життєво важливо для ефективного антикризового управління, і цьому має сприяти спрощення планів дій у надзвичайних ситуаціях. У планах повинні бути сформульовані чіткі принципи щодо цілей, які повинні бути досягнутими, і основних застосовних передумов; вони повинні бути гнучкими і містити мало деталей про те, як різні фахівці повинні виконувати свою роботу.

Керівникам важливо пам'ятати, що планування пов'язане з багатьма навантаженнями, перешкодами та обмеженнями, які можуть легко вплинути на якість і корисність планів. Існує незліченна кількість прикладів антикризових та надзвичайних планів, заснованих на помилкових припущеннях, відірваних від реальності кризових операцій і наявності ресурсів, що призводить до появи так званих фантастичних документів. Однак за умови правильного підходу, оформленні та реалізації планування може мати велику цінність.

Ретельне планування ґрунтується на кількох ключових висновках, які можна знайти в літературі. По-перше, важливо розрізняти планування структурованих, добре зрозумілих непередбачених ситуацій (наприклад, авіакатастроф) та інших відносно менш структурованих і дещо менш звичних проблем (наприклад, перебоїв в русі, пов'язаних з хмарами вулканічного попелу). У той час як подолання наслідків авіакатастроф можуть сприяти дуже докладні, складені за сценарієм плани, які гарантують, що ключові дії забезпечені ресурсами та реалізуються в належній послідовності, несподівані виклики вимагають виявлення проблем і застосування творчого підходу до їхнього вирішення.

З огляду на схильність до виникнення непередбачених проблем в кризових ситуаціях, модульний підхід, заснований на можливостях, як правило, є найкращим. Ключова функція планування полягає у виявленні можливостей і ресурсів, які можуть бути використані новими та творчими способами – подібно до того, як деталі дитячого конструктора «Лего (Lego)» можна комбінувати в найрізноманітніші комбінації для різних цілей. Планування не повинно бути жорстким і перешкоджати імпровізації. Швидше, як і тренування (описане далі в цій главі), воно забезпечує основу для досягнення більш кваліфікованої імпровізації.¹⁶ Хоча це стало чимось на зразок великої істини, процес планування (який сприяє знайомству з організаційним контекстом, можливостями, соціальними мережами та підвищує психологічну готовність) часто набагато цінніший, ніж самі плани.

Працюючи разом над планами та розмірковуючи про труднощі, пов'язані з конкретними непередбаченими обставинами, учасники стають чутливими до проблем, які можуть виникнути під час кризи. Вони розвивають розуміння потреб і можливостей інших потенційних учасників антикризового управління. Це допомагає нарощувати соціальний капітал, який сприяє плавній взаємодії в розпал кризи. Коли планування розглядають з точки зору нарощування соціального капіталу, відразу спадає на думку використання імітаційного моделювання.

Добре розроблене і впроваджене моделювання може сприяти формуванню більш реалістичних очікувань і зміцненню взаємної довіри – саме тих характеристик, які визначають ефективну координацію. Мер Нью-Йорка Рудольф Джуліані прямо посилався на серію імітаційних навчань, проведених за роки до вересня 2001 року, у своєму поясненні щодо скоординованої реакції на руйнування Всесвітнього торгового центру.

Подібним чином, сценарії планування можуть бути використані для того, щоб спонукати лідерів та інших посадових осіб думати про немислиме, боротися з самозаспокоєнням і надмірною самовпевненістю та мотивувати інвестиції в забезпечення готовності. У Сполучених Штатах агентство з управління надзвичайними ситуаціями FEMA допомогло активізувати зусилля з планування, заохочуючи лідерів і менеджерів з надзвичайних ситуацій «ширше мислити» про потенційні загрози, заохочуючи лідерів і менеджерів з надзвичайних ситуацій планувати та готуватися до «максимуму з максимумів» (MoMS), іншими словами, до найгіршого сценарію.¹⁷ Логіка ґрунтується на правдоподібному припущенні, що системи, підготовлені для MoMs, зможуть ефективно впоратися з більш широким спектром завдань, ніж ті, які підготовлені для більш поміркованих типів непередбачених обставин, що часто зустрічаються.

Нарешті, реальна рушійна сила скоординованих кризових мереж криється в спільних цінностях, які визначають дії різних залучених суб'єктів.¹⁸ Це пояснює, чому координація та співпраця часто виникають на ранніх стадіях багатьох криз (цінність порятунку життя стає домінуючою) лише для того, щоб зникнути, коли різні діячі починають відстоювати різні цінності (коли загроза життю відступає). Це розуміння допомагає продумати питання підготовки та планування. Таким чином, лідерам, можливо, буде вигідніше використовувати процеси антикризового планування для вивчення того, що об'єднує учасників, а потім спробувати зміцнити та кодифікувати за допомогою інституціоналізованих механізмів координації.

7.5 Поліпшення розуміння сенсу кризи

Лідери, які не вміють переконливо спілкуватися, зазнають невдач

Криза ніколи не говорить сама за себе. В умовах невизначеності, яку провокує такий період нестабільності, люди намагатимуться надати сенсу своєму тяжкому становищу. Вони забажають знати, чому це сталося і чому йому не запобігли. Вони захочуть з'ясувати, що зробили їхні лідери для запобігання або принаймні мінімізації масштабів кризи. В процесі колективного осмислення, в ході якого безліч різних учасників просувають свою версію подій, виникатиме свого роду загальна (або спірна) оцінка.

Лідери також не можуть покладатися на те, що їхня ефективність в антикризовому управлінні говорить сама за себе. Якщо вони хочуть, щоб їх позитивно оцінювали – в демократичних країнах це обов'язкова умова для кар'єри лідера в посткризовий період – їм доведеться «просувати» свою версію подій. Це може бути принизливим досвідом, якщо до нього ставитися як до рутинної роботи, яку потрібно виконувати, щоб задовольнити невдячних. Втім лідери, які розуміють, що антикризове управління є не чим іншим, як управлінням в екстремальних умовах, вбачатимуть в цьому можливість пояснити минуле та визначити можливе майбутнє. Здатність формувати образи недавніх негараздів є надзвичайно корисною в процесі розроблення нових напрямків. Тому лідери повинні спиратися на свої результати в кризу і плисти на тій хвилі, яку вони для себе створюють.

Політики, які прагнуть вплинути на процес осмислення стану речей в кризових ситуаціях, повинні переконливо розповісти свою історію громадськості, засобам масової інформації та політикам. Кризова комунікація – один з найбільш ефективних, але найменш зрозумілих засобів наведення певного порядку у високо динамічному середовищі. Завдяки ефективному спілкуванню лідери можуть формувати сприйняття, яке керує поведінкою. Ось чому неакуратні або незграбні комунікації можуть мати збочені наслідки: поведінка окремих людей визначатиметься деякою альтернативною картиною ситуації – рамкою, яка може мотивувати людей діяти контрпродуктивно. Не слід сприймати це як сигнал до лідерства в стилі Макіавеллі. Це просто нагадує лідерам про те, що не слід вважати саме собою зрозумілим, що їхня інтерпретація ситуації відповідатиме домінуючій серед зацікавлених сторін або широкій громадськості. Тому лідери повинні оволодіти мистецтвом кризової комунікації, перш ніж їм доведеться мати справу з кризою. Бурхливе зростання активності в соціальних мережах під час криз являє собою нову і постійно зростаючу проблему лідерства, з якою необхідно впоратися. За відсутності цих навичок кризові лідери стають небезпечно залежними від медіа-консультантів, політтехнологів, прес-секретарів або інших сурогатів.

Однак створення сенсу передбачає щось більше, ніж ефективне управління ЗМІ, продуману політику в області зв'язків з громадськістю або майстра з піару. Безумовно, управління ЗМІ вимагає титанічних зусиль, якщо хтось хоче зробити це добре. І так, наявність в команді політтехнолога, безумовно, допомагає правильно сформулювати повідомлення. Мислення в термінах медіа-менеджменту і «розкрутки» вимагає від лідерів тактичного підходу там, де потрібен стратегічний. Осмислення вимагає філософії антикризового управління, яка нагадує лідерам про основні цінності, які необхідно зберегти, структурні недоліки, які необхідно усунути, і можливості, які необхідно вивчити.

Вражені натиском кризи, громадяни звертаються до своїх лідерів за надією, мужністю, мотивацією та співчуттям. Лідери здатні забезпечити все це за допомогою комунікацій, які добре сформульовані, своєчасні, якісно організовані (з точки зору візуального фону і обставин) і запам'ятовуються.

Коли вони не в змозі або занадто повільні в забезпеченні комунікації такого роду, громадяни будуть розчаровані, навіть розсерджені, і виникне політичний вакуум, дозрілий для експлуатації іншими.

Довіра до лідера є особливо корисним ресурсом у часи кризи. В умовах загрозової невизначеності люди звертаються до лідерів і з радістю довіряють свою долю в руки тих, кому довіряють. Однак небагатьом лідерам довіряють до такої міри. Лідери легко піддаються спокусі заповнити «дефіцит довіри», даючи гучні обіцянки та надаючи обнадійливі пояснення. Це помилка. Довіру завойовують важким шляхом, водночас легко втрачають. Лідер, який вступає в кризу з низьким статусом довіри, стикається з важкою боротьбою. Йому доведеться заробляти кредити у важких умовах. Цього можна досягти, лише добре діючи за дуже складних обставин. Мер Джуліані, знову ж таки, є хорошим прикладом: надзвичайно суперечливий і практично списаний до подій 11 вересня; національний герой після них – завдяки своєму рішучому, гідному та чесному стилю керівництва під час кризи. Навпаки, порожні обіцянки та помилкові запевнення будуть викриті принаймні деякими сегментами армії засобів масової інформації, які збираються навколо історії про велику кризу, а потім будуть повністю використані політичними опонентами для підриву бази підтримки, від якої залежить лідер.

7.6 Удосконалення обліку кризових ситуацій

Кризи повинні бути ліквідовані

Заманливо розглядати припинення оперативної діяльності з антикризового управління як закінчення кризи. Зазвичай це не працює так, оскільки політичні наслідки мають свою динаміку. Різні суб'єкти досліджують наслідки в пошуках можливостей атакувати опонентів, заслужити похвалу, ініціювати реформу – або отримати вигоду будь-яким іншим способом з тимчасового стану «розморожених» структур. Усі ці дії підживлюють процес ескалації, який призводить до зриву і виснажених лідерів до того, що відоме як «криза за кризою».

Отже, кризові лідери повинні керувати як оперативними, так і політичними аспектами кризи. Вони не можуть дозволити собі розглядати оперативне антикризове управління виключно або навіть переважно з функціональної точки зору – вони повинні «делегувати» цю перспективу старшим посадовим особам, які ще далі віддалені від політичної сфери і знаходяться ближче до оперативного центру. Кризовий лідер повинен вести політичну гру протягом усієї кризи, починаючи з моменту її виникнення. Це означає діяти в політичній сфері, що неминуче відволікає від обов'язків оперативного командування.

Лідери повинні займатися високою політикою, навіть якщо звичайну політику припинено через кризу..

Облік криз неминучий і небезпечний

Кризи кидають довгі тіні. В якійсь мірі так і повинно бути. Серйозні порушення громадського порядку, безпеки, здоров'я і процвітання відбуваються не кожен день в більшості західних суспільств. Саме їх виникнення повинно викликати серйозні роздуми і – відповідно до демократичного принципу – змусити лідерів звітувати за свої дії, а також за дії людей і установ у сфері їхньої відповідальності до, під час і після кризи. Кризи вимагають відкритого й активного процесу підзвітності, що дозволяє зняти напруженість, відновити рівновагу в соціальній і політичній системі та брати участь в осмисленому навчанні.

Масований натиск засобів масової інформації, який є відмінною рисою сучасних криз, гарантує, що питання відповідальності, підзвітності, звинувачення і компенсації стоятимуть на порядку денному. Всі залучені сторони, ймовірно, будуть постійно оцінювати і, можливо, навіть відстоювати свої позиції, особливо ті, хто несе остаточну відповідальність. Окрім засобів масової інформації та соціальних мереж, багато формальних, інституційних практик підзвітності будуть впроваджені в судовій, політичній і професійній сферах. Ці різні, але іноді й тісно взаємопов'язані процеси підзвітності не обов'язково повинні переростати в жорсткі, агресивні ігри звинувачень, втім вони трапляються досить часто, щоб будь-який лідер врахував цей варіант.

Тому керівники повинні підготувати себе та своїх співробітників до каскадних політичних та, можливо, правових змін, які можуть виникнути внаслідок кризи. Протягом усієї кризи вони повинні ретельно документувати реагування на кризу, а також процес, який їх спричинив. Крім того, вони повинні уважно стежити за подіями та позиціями, зайнятими основними політичними діячами, на предмет можливих довгострокових наслідків другого порядку, які будуть переслідувати лідерів, якщо вони їх проігнорують. Вони повинні стежити за тим, як ЗМІ висвітлюють кризу і як уряду вдається впоратися з нею. Вони повинні стежити за дискусіями та розповідями в соціальних мережах і робити свій внесок у них. Змінні образи успіху чи фіаско формують повідомлення ЗМІ. Йдеться про те, що лідери, очевидно, робили, а чого не робили під час кризи.

Еволюція розповіді про кризу в процесі підзвітності може позбавити керівників контролю та змусити їх покинути свій пост. Тому керівникам слід остерігатися негайного розпуску своєї кризової команди, оскільки, здається, проходять стадії гострої кризи. Наслідки кризи – це не час для того, щоб ховатися або повертатися до «звичного бізнесу».

Лідери повинні залишатися на видному місці та проявляти ініціативу в поданні звітності: бути відкритими і прямолінійними, якщо це можливо, пильними й дисциплінованими, каючись, якщо це необхідно. Лідери не повинні ставити свою політичну долю в залежність від інтерпретацій кризи, висунутих їхніми критиками та іншими зацікавленими сторонами, які не обов'язково зацікавлені в справедливій і збалансованій оцінці кризового процесу.

Уникайте ігор зі звинуваченнями

Іноді кажуть, що раніше урядові лідери могли розраховувати на співчуття громадськості у важкі часи. Якщо траплялося щось погане, це приписували зовнішнім факторам (ворогам, природі чи «стихійним лихам»), уряд розглядали як частину кавалерії, яка прийшла на допомогу. Незалежно від того, чи це точний чи просто ностальгічний погляд на минулі кризи, сьогодні це, безумовно, не так. Лідерам доводиться боротися за громадську підтримку. Таким чином, замість того, щоб припускати, що більшість криз породжують ефект згуртування навколо прапора, як це спостерігалось після терактів 11 вересня в Сполучених Штатах і терактів 22 липня у Норвегії, лідери повинні серйозно розглянути альтернативний сценарій: вони стають козлами відпущення. У часи, коли уряди часто вже глибоко непопулярні, лідери піддаються серйозному ризику взяти на себе основний тягар процесу публічного засудження.

Коли лідери потрапляють під обстріл критики в результаті кризи, їм може бути приємно вказати пальцем на когось чи щось інше. Вони можуть спробувати заявити, наприклад, що саме поширення чуток у засобах масової інформації призвело до того, що складна ситуація переросла в кризу. З більш відповідальними ЗМІ криза взагалі не вибухнула б, або їхня здатність керувати ситуацією була б набагато кращою, принаймні так вони можуть стверджувати. На жаль, шанси на успіх такого роду стратегії перекладання провини невеликі. Досвід свідчить про те, що для громадських лідерів контрпродуктивно звинувачувати засоби масової інформації в тому, що легко можна трактувати як власні недоліки.

Пошук козлів відпущення нижче за бюрократичною ієрархією або по той бік партійного розколу також може здатися доцільною стратегією уникнення звинувачень для лідера, який перебуває в бойовій готовності. Тут шанси вийти сухим з води є трохи вищими. Історія сповнена прикладів того, як чиновники середнього рівня стикаються зі звинуваченнями, пов'язаними з кризами, тоді як вище керівництво уникає відповідальності. Однак ця стратегія може коштувати дорого. Це викликає у лідера стійку недовіру, якщо не ворожість, з боку людей та організацій, які повинні працювати на нього в найближчі роки; деякі з цих «грововідводів» можуть не змиритися зі своєю віктимізацією.

Коли вони починають бійку, починається гра в звинувачення, яка, ймовірно, підживлює себе і переростає в ситуацію, коли всі програють..

Заперечуючи свою роль у кризі, лідери втрачають рідкісну можливість для серйозної самооцінки та роздумів. Зрештою, відмова від відповідальності лише підриває авторитет когось, тоді як активне, щире та добре поінформоване прийняття відповідальності цілком може його підкріпити.

7.7 Удосконалення навичок навчання в кризових ситуаціях і проведення реформ

Навчайтеся, а не просто копіюйте або «впроваджуйте рекомендації»

Протягом своєї кар'єри досвідчені політики отримують практичні уроки. Стикаючись з новою кризою, вони можуть припустити, що ця криза схожа на попередні, і покладатися на випробуваний набір методів і стратегем. У тій мірі, в якій поточна проблема нагадує згадане минуле, це розумний шлях. Це зменшує почуття невизначеності у політиків і може підвищити швидкість й ефективність реагування на кризу.

Однак сьогодення не є точною копією будь-якого минулого. Політиків легко збити зі шляху, і не допомогти їм, якщо вони сильно покладаються на історичні аналогії з минулими кризами. Безпосередній особистий досвід, пов'язаний з кризами, є цінним, але мізерним і за своєю суттю амбівалентним діагностичним ресурсом. Природно, у людей виникає спокуса надмірно узагальнювати досвід одного або двох особистих переживань, що яскраво запам'яталися, нехтуючи більш широкою базою досвіду. Тільки з цієї причини особистий досвід подолання кризи може і повинен доповнюватися знанням досвіду інших. Досвід може бути отриманий з історії вашої власної країни чи організації або опосередкований – отриманий з досвіду інших організацій у вашій власній країні чи з досвіду організацій в інших країнах. Перш ніж отримувати уроки, директивні органи повинні переконатися, що вони ознайомлені з численними, систематичними і неупередженими звітами та аналізами не тільки останніх, але й цілого ряду відповідних кризових ситуацій.¹⁹

Якщо навчання має означати щось більше, ніж індивідуальне використання аналогій або бездумне копіювання минулих практик, воно повинно спричинити за собою розумне розслідування цілого ряду криз. Комісії, слідчі комісії та консалтингові фірми відіграють певну роль. Дослідження, проведені в так званих організаціях з високою надійністю, показують, що існують способи формування культури безпеки, що сприяє ефективному навчанню. Більше того, сфера кризового консультування, котра розвивається, розробила кілька методів, таких як опитування керівників, посмертний аналіз та використання сценаріїв, які можуть сприяти навчанню в кризових ситуаціях.²⁰

Якщо ми хочемо, щоб вони мали будь-який вплив на майбутню громадську діяльність, результати таких систематичних перевірок, отримані уроки повинні передаватися окремим особам і включатися в динаміку колективного навчання урядів. Отримані уроки повинні стати частиною загального та інституціоналізованого банку пам'яті, який підтримують організаційні підрозділи, досить близькі до центру механізму вироблення політики, щоб бути актуальними, але максимально захищеними від посткризового політиканства. З цього запасу знань з антикризового управління, заснованих на досвіді, можна сформулювати та поширити керівні принципи для майбутніх дій уряду. Отже, ключовим завданням керівництва є забезпечення наявності інституційних передумов для того, щоб це відбулося. Вони повинні отримати підтримку на вищому рівні щодо того, як сформулювати уроки, навіть якщо отримані уроки суперечливі. Громадські лідери, що усвідомлюють кризу, стимулюють прагнення до мета-навчання (тобто навчання вчитися) у державному секторі.²¹

Ефективне навчання включає багатоступінний процес. Індивідуальний та колективний досвід події доцільно зафіксувати, проаналізувати і розмістити у більш широкому контексті інших порівнюваних подій. Вироблення значущих уроків і пропозицій щодо реформування, як правило, вимагає значних витрат часу та ресурсів, а також готовності вникати в політично й організаційно чутливі питання. Цьому також найкраще сприяє збалансований підхід, який аналізує кризу, про яку йдеться, не лише на предмет очевидних невдач, але й виявляє успіхи, які можна сприймати як належне або не помічати в умовах гіперкритичної посткризової обстановки, в якій переважають пошук недоліків та гра у взаємну провину. Як тільки уроки виявлені та сформульовані розумні пропозиції щодо реформування, прийнято публікувати їх під заголовком «вивчені уроки». Чи справді уроки засвоєні на цьому етапі? Швидше, це виявлені уроки та пропонувані заходи щодо виправлення становища. На наш погляд, тільки після успішної реалізації цих реформ ці уроки були по-справжньому засвоєні в більш глибокому сенсі.

«Радикальні» реформи – не єдиний спосіб винести уроки з криз

Глибокі кризи часто породжують сильний тиск з боку ЗМІ та політиків, що вимагає радикального перегляду вже існуючих політик та організацій. Якщо все пішло так погано, інституційна структура, мабуть, справді була зіпсована. Цей хід думок ґрунтується на передумові, що великі події повинні мати серйозні причини. Це підтверджують довгі списки пропущених сигналів, неуважних попереджень і проблем з реагуванням, які, як правило, виникають в ході проведення спеціальних перевірок. Більш складні з цих досліджень також розкривають іншу істину: кризи занадто часто є результатом ескалації ланцюгових реакцій у політичних системах або технологіях високого ризику.

Більш того, кризи є яриками, які не відповідають результатам діяльності організацій або операторів.

Радикальні організаційні реформи можуть виглядати добре з політичної точки зору. Вони підтверджують здатність керувати й обіцяють несподівані вигоди від негараздів. Втім радикальні, поспішно задумані та охоче проведені реформи, як правило, даються ціною занепокоєння, незгоди та ненавмисних наслідків, які можна помітити лише після того, як кризовий імпульс зменшиться. Таким чином, лідерам рекомендують піддавати плани реформ, викликані кризою, такому ж ретельному вивченню й обговоренню, як і подібні пропозиції в звичайний час, навіть якщо політична спокуса використовувати миттєві можливості велика, а терміновість системних перетворень, мабуть, висока.

Насправді, є що сказати на підтримку ідеї про те, що в багатьох випадках найгіршої ситуації (вся система зазнала невдачі, отже, все має змінитися) не існує, і що більш ефективне навчання, викликане кризою, краще проводити за допомогою стратегії лідерства «динамічного консерватизму».²² Стратегія надає пріоритет захисту основних цінностей та інституційних зобов'язань. Вона закликає лідерів гнучко адаптувати структури, що формують політику, і методи роботи громадських організацій до напруженого контексту кризи, а не піддаватися спокусі риторики грандіозних реформ.

Звичайно, нелегко визначити, що має змінитися, щоб решта могла залишитися незмінною. Тому лідерам потрібен якийсь політичний компас або дорожня карта, яка допоможе їм подолати внутрішнє протиріччя між керівництвом і майстерністю у проведенні змін. Вони повинні мати чітке уявлення про те, що варто зберегти в їхньому суспільстві, сфері політики чи організації. Це може допомогти їм, коли вони опиняться в незнайомих, хаотичних умовах великої кризи. Така філософія антикризового управління повинна допомогти запобігти виникненню поширених способів реагування на кризу, таких як поспішність, імпровізація і жорсткість, викликаних стресом. Це повинно перешкоджати керівникам приймати негайні, «спонтанні» рішення; це зосереджує увагу на довгострокових наслідках будь-яких планів реформ.

Реалізація програм реформ – це довгостроковий процес, який породжує складні проблеми. Всупереч очікуванням громадськості, як ми показали, реформи, спричинені кризою, не обходять цей залізний закон – навпаки. Реформа, спричинена кризою, часто є результатом централізованого та опортуністичного політичного управління (приведення існуючих пакетів реформ у відповідність із критичними проблемами, що виникли в даний час). У цьому контексті «використання моменту» належна правова процедура та дорадча демократія поступаються місцем процедурним скороченням, а жорстка кризова риторика маскує дилеми реалізації, пов'язані з реформами, що пропагуються.

У той час як успішні лідери реформ використовують інклюзивний підхід і кооптують ключових посадових осіб і групи, які будуть залучені в процес реалізації, стратегії швидких реформ в процесі прийняття кризових рішень, як правило, залежать від ексклюзивних методів вироблення політики у вузькому колі. Як наслідок, розрив в оцінці, що відокремлює політиків від виконавців, не скорочується, а розширюється.²³ Як тільки відчуття невідкладності кризи пройде, лідерам доведеться мати справу з цим розривом. Звідси парадокс: реформи, спричинені кризою, цілком можуть призвести до криз, спричинених реформами.

7.8 Підготовка

Об'єднання деяких ключових тем вищезазначеного обговорення вказує на постійне завдання, яке стоїть перед лідерами сьогодення та майбутнього: підготувати себе, свій персонал та свої організації до управління кризовими ситуаціями.²⁴ Підготовка до кризи складається з декількох завдань, які необхідно вирішити до настання кризи, кожна з яких по черзі буде розглянута нижче.

Організація та відбір

Ключовим обов'язком керівників є завчасне забезпечення наявності відповідного набору організаційних ролей, структур і процесів, що дозволяють ефективно та гнучко працювати в кризових умовах, а також підбір відповідного персоналу для виконання ключових функцій в цій кризовій організації. Не існує єдиної оптимальної форми організації для антикризового управління; скоріше, антикризова організація повинна проектуватися з урахуванням характеристик і контексту даної обстановки. Організації, яким не вдається створити спеціалізовану антикризову організацію, фактично також роблять вибір на користь дизайну – часто за замовчуванням. Вибір, ймовірно, буде неоптимальним, оскільки більшість організацій не спроектовані та не розвивалися «органічно» таким чином, щоб полегшити подолання надзвичайного тиску, інформаційних потоків і темпів, пов'язаних з кризами. Навіть такі організації, як засоби масової інформації та служби реагування на надзвичайні ситуації, які звикли до швидких операцій у режимі реального часу, можуть бути перевантажені, коли масштаби, охоплення, складність та оперативний темп різко зростають.

Ключові завдання включають визначення ролі вищого керівництва (чи продовжують вони керувати повсякденною організацією, кризовою організацією чи обома?), розвиток оперативного потенціалу для вирішення збільшеної роботи, пов'язаної з кризою, в ході одночасного виконання основних поточних завдань, розробку засобів подолання дефіциту інформації та перевантаження в періоди гострої кризи, а також розвиток стійких функцій підбору персоналу та моніторингу стресу. Відбір керівників вищої та середньої ланки на посади з управління кризовими ситуаціями також є складним завданням.

Багато посадових осіб просуваються на основі навичок, рис особистості та стилів управління, які в першу чергу демонструються та застосовуються в умовах «стабільного стану». Такі лідери можуть мати або не мати необхідних рис особистості, досвіду роботи, попередньої освіти та професійної підготовки (що пояснюється в наступному розділі) для ефективного управління кризовими ситуаціями. Якщо, як часто припускають, ми живемо в часи, все більш схильні до криз, можливо, здатності до антикризового управління повинні відігравати велику роль в процесі вибору лідера в цілому.

Освіта, тренування та фізичні вправи

Керівники повинні бути (і намагаються забезпечити, щоб члени їхньої команди, ключові підлеглі та ключові партнери були) освічені, навчені та вправлялися в підготовці до управління кризами. У багатьох країнах все частіше визнають, що управління кризами, стихійними лихами та надзвичайними ситуаціями вимагає спеціальних політико-адміністративних навичок. Один з підходів полягає в тому, щоб підкреслити необхідність навчання й розвитку кадрів фахівців з кризових ситуацій.²⁵ Така професія може відрізнитися від військових, медичних, юридичних чи інших професійних «моделей». Професіоналізація передбачає визначення сукупності знань, основних навичок та стандартів, включаючи етичний кодекс. За умови належного формулювання це може бути корисним; однак необхідно бути обережним, щоб запобігти виникненню статичної ортодоксальності та надмірної однорідності.

Коли ми стикаємося з серйозними кризами, партнерство між політичними лідерами та професіоналами є важливим. Це означає, що політичні лідери, які не є професіоналами, повинні бути освічені щодо природи антикризового управління, проінформовані про те, чого від них вимагають в кризових ситуаціях, ознайомлені з антикризовим плануванням і організацією та підготовкою до значущої комунікативної взаємодії з іншими всередині й за межами своїх організацій. У цьому сенсі навчання антикризового управління має бути як концептуальним, так і практичним. Навички індивідуального та колективного антикризового управління найкраще набуваються і відточуються на практиці. Існує широкий спектр ефективних навчальних програм і методик (як традиційних, так і вдосконалених технологіями), що підходять для тренінгів і вправ з антикризового управління. Навчальні плани й техніки повинні бути свідомо та явно адаптовані до цілей і завдань певного тренінгу або вправи. Один розмір (і один дизайн навчального посібника) не підходить і не може підійти всім.²⁶

Виховання пильності

Одним із найважливіших завдань, особливо в організаціях та громадах, які були позбавлені частого впливу стихійних лих і криз, є подолання інерції та захисних механізмів, що знижують психологічну та організаційну підготовку.²⁷

Поширеним менталітетом є синдром «тут цього не станеться», за якого загрози і фактори небезпеки, що вплинули на інші організації та громади, відкидаються як несуттєві. Щоб мотивувати і забезпечити фінансування зусиль щодо готовності, лідери повинні розвивати менталітет «це може статися тут» для себе та тих, хто слідує за ними. Це передбачає активне відстеження кризового досвіду інших людей і постановку складних питань типу «Чи готові ми впоратися з подібними непередбаченими обставинами?» і «Що ми можемо зробити зараз, щоб бути більш підготовленими, коли настане наша черга?» За відсутності криз, подібних до згаданих вище, або в проміжках між ними керівники повинні захищати бюджети на забезпечення готовності та виділяти ресурси – особливо важке завдання в сучасних умовах жорсткої бюджетної економії.

Керівники вищої ланки повинні постійно підтримувати заходи щодо готовності. Вони повинні дотримуватися цілісного погляду на вимоги до ефективності антикризового управління, на відміну від вузьких, галузевих і механістичних поглядів, заснованих на різних професіях. Така загальна парадигма професійної координації може бути створена тільки напередодні наступної великої кризи. Лідери можуть досягти цього, продемонструвавши особисту готовність до кризових ситуацій. Без прихильності керівництва робота з підвищення організаційного антикризового потенціалу незабаром перетвориться на непрестижний ритуал без належної мотивації персоналу. Керівники повинні звільнити частину свого часу та виділити достатні ресурси для спільної соціалізації та узгоджених дій підрозділів чи організацій, які, швидше за все, становлять ядро операцій з реагування на кризу. Спільна освіта та ретельно розроблені й виконані вправи, подібні до запропонованих вище, повинні стати інституціоналізованими, а не ізольованими та випадковими явищами в державній системі.

Лідери мають стимулювати свої організації до запуску постійної програми підвищення обізнаності та навчання, в якій беруть участь керівництво та їхній безпосередній персонал. Активна участь керівництва в заходах із забезпечення готовності має вирішальне значення. Завдяки такій участі лідери отримують глибокі знання про стратегічні та оперативні можливості своїх кризових організацій. Крім того, лідери подають яскравий приклад підлеглим і колегам, беручи участь у тренуваннях, приймаючи правильні рішення – і допускаючи помилки – у відносно безпечному середовищі та навчаючись на цьому досвіді.

7.9 Розумне керівництво в кризових ситуаціях

Громадяни багато очікують від своїх урядів та їхніх лідерів. Бути ефективним антикризовим менеджером не завжди стоїть на першому місці в ментальних списках, які виборці використовують для оцінки кандидатів на високі посади,

але багато політичних керівників в ході свого перебування на посаді зрозуміють, що це найважливіша якість, якою вони повинні володіти, якщо хочуть залишитися на своїй посаді та бути ефективними. Під час криз перевіряється лідерський потенціал державних службовців, і тестування проводиться на очах у всієї громадськості завдяки невтомній увазі засобів масової інформації, яку породжують кризи.

Багатьом урядовим лідерам не вдалося відповідати багатограним вимогам успішного антикризового управління: бути ефективними, моральними, поважати демократичні обмеження – і щоб їх сприймали саме такими. Часто короткострокові імперативи видимих, рішучих та символічних дій переважають над міркуваннями демократичної легітимності. В інших випадках прагнення юристів суворо дотримуватися книги створює враження громадськості про боязкий, неефективний або нечутливий уряд перед серйозними загрозами. Ефективне керівництво вимагає від політиків розроблення, впровадження та легітимізації працездатного балансу між цими суперечливими імперативами.

Більш того, лідери повинні демонструвати усвідомлення того факту, що антикризове управління знаходиться на розділовій лінії між стабільністю та змінами в політиці й політичному устрої. Наприклад, багато історичних революцій почалися з кризи громадського порядку, які загострилися через неефективне керівництво. Значна кількість революцій сформована лідерами, які добре розуміли динаміку кризи.

Для державних лідерів витратити час на стратегічні роздуми про свій потенціал управління кризовими ситуаціями – хороша інвестиція в політичне майбутнє. Це готує їх до їхньої ролі в сценарії потрясінь між стабільністю та змінами, що постійно розгортається. Це змушує їх замислитися над своєю спадщиною: що варто захищати та для яких змін можна використати кризу?

Ключове стратегічне питання кризового лідерства полягає в тому, де закінчується розумний захист займаної посади та стабільності і починається виснажлива й потенційно приречена на провал жорстка позиція. Коли на неминучі загрози можна обґрунтовано відповісти заходами, які здаватимуться непропорційними, принаймні, деяким людям? Як далеко можуть зайти заходи антикризового управління, перш ніж сама демократія буде смертельно поранена?

Ці питання були актуальними в бурхливі 1960-ті роки; вони знову порушилися після подій 11 вересня і руйнівних терактів у європейських столицях, таких як Мадрид, Лондон, Париж та Осло. Інші безпеки й непередбачені обставини створюють дещо інші, проте не менш складні виклики нашим цінностям, почуттям і способу життя. Ми не сумніваємося, що такі дилеми продовжуватимуть переслідувати нас у найближчому та далекому майбутньому.

Це важкі питання. Вони, безумовно, далекі від обнадійливих «десяти принципів ефективного антикризового управління», що містяться в бестселерах з антикризового управління,

багато з яких створюють ілюзію контролю (низхідного, лінійного, прямолінійного), що не особливо добре вписується в контекст сучасних криз. Необхідно стикатися зі складними питаннями та дилемами лідерства в кризових ситуаціях і розв'язувати їх, а не заперечувати.

Нотатки

- 1 Див. веб-сторінки центру контролю захворювань: www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/united-states-imported-case.html and www.cdc.gov/fiu/about/qa/disease.htm (дата звернення 12 травня 2015 р.).
- 2 Герман і Хаган (1998); Мітрофф і Сілвер (2010).
- 3 Термін «грубі сюрпризи» був введений Лапортом (2003).
- 4 Термін взято з роботи Дрора (1986).
- 5 Регестер і Ларкін (1997); Жак (2014).
- 6 Гладвелл (2005).
- 7 Джордж і Стерн (2002).
- 8 Дженіс (1989). Щоб зрозуміти динаміку та наслідки реагування на кризу, ми повинні розширити нашу мережу й розглянути інституційний контекст, в якому діють лідери і відбувається прийняття кризових рішень. Щодо такого підходу див. Стерн і Сунделіус (2002).
- 9 Стерн (2009).
- 10 Стерн (2009; 2014).
- 11 Харт (2014).
- 12 Баубіон (2013); Бах (2015).
- 13 Дін (1970 : 208). Обговорення символічної цінності планування див. у Кларке (1999).
- 14 Усе це не слід трактувати як постмодерне неприйняття бюрократичних структур. Бюрократичні структури – згадайте армію порятунку або місцеву транспортну компанію – можуть виявитися потужним джерелом імпровізації під час кризи. Секрет організацій такого типу полягає в тому, що їх структура будується навколо загальноприйнятих цінностей. У звичайних ситуаціях бюрократична структура допомагає оптимізувати ефективність; під час кризи від цих структур можна тимчасово відмовитися, оскільки спільні цінності спрямовують імпровізацію.
- 15 Кендра та Вахтендорф (2003).
- 16 Кендра та Вахтендорф (2003).
- 17 www.ready.gov/press-release/release-101020 (дата звернення 25 жовтня 2012 р.).
- 18 Дуглас (1992).
- 19 Лагадек (1997); Боїн та ін. (2004). Після кризи прийнято починати вправи з формулювання уроків, винесених з такого епізоду. Однак крок від спостереження за останніми діями себе й інших у розпал кризи до формулювання отриманих уроків, що мають тривалу цінність, є досить важливим. По-перше, необхідно розрізняти більше спостережуваних уроків і менше засвоєних уроків.
- 20 Теоретичний вступ див. у Агріріса та Шона (1978); Вейка та Саткліффа (2002). Див. також Стерн та ін. (2014).
- 21 Шон (1971); Деверелл і Хансен (2009); Деверелл і Олссон (2011).

- 22 Анселл та ін. (2015). Див. також Зелікоу та Райс (1995).
- 23 Борн і Оттен (1996).
- 24 Цей розділ значною мірою спирається на роботи Стерна (2013).
- 25 Стівенс (2013).
- 26 Стерн (2014).
- 27 Паркер і Стерн (2005); Паркер та ін. (2009).

- Adomeit, H. (1982). *Soviet Risk-taking and Crisis Behavior: A Theoretical and Empirical Analysis*. Boston: Allen & Unwin.
- Aghion, P., Bloom, N., Sadun, R., and Van Reenen, J. (2014). Never Waste a Good Crisis? Growth and Decentralization in the Recession. www.people.hbs.edu/rsadun/GoodCrisis_December2014.pdf (accessed August 8, 2016).
- Agrell, W. (2013). *The Black Swan and Its Opponents: Early Warning Aspects of the Norway Attacks on 22 July 2011*. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Aguirre, B. E. (2004). Homeland Security Warnings: Lessons Learned and Unlearned. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 22(2): 103–15.
- Alberts, D. S. and Hayes, R. E. (2005). *Power to the Edge: Command and Control in the Information Age*. Washington, DC: CCRP Publication Series.
- Aldrich, D. P. (2012). *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*. Chicago: University of Chicago Press.
- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Delivery to Co-Production*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Alink, F., Boin, A., and 't Hart, P. (2001). Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors: The Case of Asylum Policy in Europe. *Journal of European Public Policy* 8(2): 286–306.
- Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Almond, G. A., Flanagan, S., and Mundt, R. (eds.) (1973). *Crisis, Choice, and Change: Historical Studies of Political Development*. Boston: Little Brown.
- Ansell, C., Boin, R. A., and Farjoun, M. (2015). Dynamic Conservatism: How Institutions Change to Remain the Same. In M. S. Kraatz, ed., *Institutions and Ideals: Philip Selznick's Legacy for Organizational Studies. Research in the Sociology of Organizations*, vol. 44. Bingley, UK: Emerald Group Publishing, 89–119.
- Ansell, C., Boin, R. A., and Keller, A. (2010). Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4): 195–207.
- Ansell, C., Boin, R. A., and Kuipers, S. (in press). Institutional Crisis and the Policy Agenda. In N. Zahariadis, ed., *Handbook of Public Policy Agenda-Setting*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Ansell, C. and Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543–71.
- Argyris, C. and Schön, D. A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Amsterdam: Addison-Wesley.
- Arild, W. and Maor, M. (eds.) (2015). *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Bach, R. (ed.) (2015). *Strategies for Supporting Community Resilience: Multinational Experiences*. Stockholm: Swedish National Defence University.
- Badie, D. (2010). Groupthink, Iraq and the War on Terror. *Foreign Policy Analysis*, 6(4): 277–96.
- Baggot, R. (1998). The BSE Crisis: Public Health and the “Risk Society.” In P. Gray and P. ‘t Hart, eds., *Public Policy Disasters in Western Europe*. London: Routledge, 61–78.
- Barnard, C. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Barton, A. H. (1969). *Communities in Disaster: A Sociological Analysis of Collective Stress Situations*. New York: Doubleday.
- Barton, L. (1993). *Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*. Cincinnati: South-Western Publishing.
- Baubion, C. (2013). *OECD Risk Management: Strategic Crisis Management*. OECD Working Papers on Public Governance, 23. Paris: OECD Publishing.
- Baumgartner, F. R. and Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Toward a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Bennett, A. (1999). *Condemned to Repetition? The Rise, Fall and Reprise of Soviet-Russian Military Interventionism, 1973–1996*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bennett, W. L. (1980). Myth, Ritual and Political Control. *Journal of Communication*, 30(4): 166–79.
- Bennett, W. L. and Entman, R. M. (eds.) (2001). *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bernstein, S., Lebow, R. N., Stein, J. G., and Weber, S. (2000). God Gave Physics the Easy Problems: Adapting Social Science to an Unpredictable World. *European Journal of International Relations*, 6(1): 43–76.
- Birkland, T. A. (1997). *After Disaster: Agenda-Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington: Georgetown University Press.
- (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington: Georgetown University Press.
- Blight, J. G. and Welch, D. A. (1989). *On the Brink: Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis*. New York: Hill and Wang.
- Blinder, A. S. (2013). *After the Music Stopped: The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead*. New York: Penguin Books.
- Blumler, J. and Gurevitch, M. (1995). *The Crisis of Public Communication*. London: Routledge.

- Boin, R. A. (2001). *Crafting Public Institutions: Leadership in Two Prison Systems*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- (2005). From Crisis to Disaster: Toward an Integrative Perspective. In E. Quarantelli, ed., *What is a Disaster? A Dozen Perspectives on the Question*. London: Routledge.
- Boin, R. A. and Bynander, F. (2014). Explaining Success and Failure in Crisis Coordination. *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*, 97(1): 123–35.
- Boin, R. A., Ekengren, M., and Rhinard, M. (2013). *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, R. A., Kofman-Bos, C., and Overdijk, W. I. E. (2004). Crisis Simulations: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats. *Simulation and Gaming: An International Journal of Theory, Practice and Research*, 35(3): 378–93.
- Boin, R. A., McConnell, A., and 't Hart, P. (2009). Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests. *Journal of European Public Policy*, 16(1): 81–106.
- Boin, R. A. and Otten, M. H. P. (1996). Beyond the Crisis Window for Reform: Some Ramifications for Implementation. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 4(3): 149–61.
- Boin, R. A. and Renaud, C. (2013). Orchestrating Joint Sensemaking Across Government Levels: Challenges and Requirements for Crisis Leadership. *Journal of Leadership Studies*, 7(3): 41–6.
- Boin, R. A. and Rhinard, M. (2008). Managing Transboundary Crises: What Role for the European Union? *International Studies Review*, 10(1): 1–26.
- Boin, R. A., Rhinard, M., and Ekengren, M. (2014). Managing Transboundary Crises: The Emergence of European Union Capacity. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(3): 131–42.
- Boin, R. A. and 't Hart, P. (2000). Institutional Crises in Policy Sectors: An Exploration of Characteristics, Conditions and Consequences. In H. Wagenaar, ed., *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations*. Dordrecht: Kluwer Press, 9–31.
- (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*, 63(5): 544–53.
- (2012). Aligning Executive Action in Times of Adversity: The Politics of Crisis Co-ordination. In M. Lodge and K. Wegrich, eds., *Executive Politics in Times of Crisis*. Houndmills: Palgrave, 179–96.
- Boin, R. A., 't Hart, P., and McConnell, A. (eds.) (2008). *Governing after Crises: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, R. A., 't Hart, P., McConnell, A., and Preston, T. (2010). Leadership Style, Crisis Response and Blame Management: The Case of Hurricane Katrina. *Public Administration*, 88(3): 706–23.
- Boutelier, H. (2004). *The Safety Utopia*. Heidelberg: Springer.
- Bovens, M., Schillemans, T., and Goodin, R. (eds) (2014). *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.

- Bovens, M., 't Hart, P., Dekker, S., and Verheuve, G. (1999). The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in a Dutch Crime-Fighting Fiasco. In H. K. Anheier, ed., *When Things Go Wrong: Organizational Failures and Breakdowns*. London: Sage, 123–47.
- Bovens, M. and 't Hart, P. (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bracken, P. (1983). *The Command and Control of Nuclear Forces*. New Haven: Yale University Press.
- Brändström, A. (2015). Crisis Accountability: Ministerial Resignations in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 38(3): 301–20.
- Brändström, A. and Kuipers, S. L. (2003). From 'Normal Incidents' to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures. *Government and Opposition*, 38(3): 279–305.
- Brändström, A., Kuipers, S., and Daléus, P. (2008). The Politics of Blame Management in Scandinavia after the Tsunami Disaster. In R. A. Boin, P. 't Hart, and A. McConnell, eds., *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press, 114–47.
- Brändström, A. and Malesic, M. (eds.) (2004). *Crisis Management in Slovenia: Comparative Perspectives*. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Brändström, A., 't Hart, P., and Bynander F. (2004). Governing by Looking Back: Historical Analogies and Crisis Management. *Public Administration*, 82(1): 191–210.
- Branigan, T. (2011). Chinese Anger over Alleged Cover-Up of High-Speed Rail Crash. *The Guardian*, July 25, 2011. www.theguardian.com/world/2011/jul/25/chinese-rail-crash-cover-up-claims.
- Brecher, M. (1979a). "Vertical" Case Studies: A Summary of Findings. In M. Brecher, ed., *Studies in Crisis Behavior*, 267–72.
- (1979b). State Behavior in International Crisis: A Model. *Journal of Conflict Resolution*, 23(3): 446–80.
- (ed.) (1979c). *Studies in Crisis Behavior*. New Brunswick: Transaction Books.
- (1980). *Decisions in Crisis: Israel 1967 and 1973*. Berkeley: University of California Press.
- (1993). *Crises in World Politics: Theory and Reality*. Oxford: Pergamon Press.
- Breed, W. (1955). Social Control in the Newsroom: A Functional Analysis. *Social Forces*, 33(4): 326–35.
- Brinkley, D. (2006). *The Great Deluge: Hurricane Katrina*. New York: Morrow.
- Broekema, W. (2015). Crisis-Induced Learning and Issue Politicization in the EU: The Braer, Sea Empress, Erika, and Prestige Oil Spill Disasters. *Public Administration*, 94(2): 381–398.
- Bromwich, D. (2014). *Moral Imagination: Essays*, Princeton: Princeton University Press.
- Brown, C. (2015). *The 2005 Hurricane Katrina Response Failure*. PhD diss., Radboud University, Nijmegen. www.diva-portal.org/smash/get/diva2:885098/FULLTEXT01.pdf.

- Brunsson, N. and Olsen, J. P. (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Bryson, J. M. and Crosby, B. C. (1992). *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Buchanan, M. (2000). *Ubiquity: Why Catastrophes Happen*. New York: Three Rivers Press.
- Burke, J. P., Greenstein, F. I., Berman, L., and Immerman, R. H. (1989). *How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965*. New York: Russell Sage Foundation.
- Busenberg, G. J. (2001). Learning in Organizations and Public Policy. *Journal of Public Policy*, 21(2): 173–89.
- Bush, G. W. (2011). *Decision Points*. New York: Broadway Books.
- Butler, J. (2009). *Frames of War*. London: Verso.
- Buzan, B., Waever, O., and de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner.
- Bytzek, E. (2008). Flood Response and Political Survival: Gerhard Schröder and the 2002 Elbe Flood in Germany. In R. A. Boin, A. McConnell, and P. 't Hart, eds., *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press, 85–114.
- Caiden, G. E. (1991) *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- Carley, K. M. and Harrald, J. R. (1997). Organizational Learning under Fire: Theory and Practice. *American Behavioral Scientist*, 40(3): 310–32.
- Carpenter, M. A. (ed.) (2012). *The Handbook of Research on Top Management Teams*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Carpenter, M. A., Geletkanycz, M., and Sanders, W. (2004). Upper Echelons Theory Revisited: Antecedents, Elements and Consequences of Top Management Team Composition. *Journal of Management*, 30(6): 749–78.
- Carrel, L. F. (2000). Training Civil Servants for Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(4): 192–96.
- Charles, M. T. (2001). The Fall of TWA Flight 800. In U. Rosenthal, R. A. Boin, and L. K. Comfort, eds., *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas, 216–34.
- Chisholm, D. (1989). *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multi-Organizational Systems*. Berkeley: University of California Press.
- Chong, D. and Druckman, J. N. (2007). Framing Theory. *Annual Review of Political Science*, 10: 103–26.
- Chubb, P. (2014). *Power Failure: The Inside Story of Climate Politics under Rudd and Gillard*. Melbourne: Black Inc. Agenda.
- Clarke, A. (2000). *Thames Safety Inquiry: Final Report*. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Clarke, L. (1999). *Mission Improbable: Using Fantasy Documents to Tame Disasters*. Chicago: University of Chicago Press.
- (2005). *Worst Cases: Terror and Catastrophe in the Popular Imagination*. Chicago: University of Chicago Press.

- Coates, J. (2012). *The Hour Between Dog and Wolf: Risk Taking, Gut Feelings and the Biology of Boom and Bust*. New York: Penguin Press.
- Cobb, R. W. and Primo, D. M. (2003). *The Plane Truth: Airline Crashes, the Media and Transportation Policy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Cobb, R. W. and Ross, M. H. (eds.) (1997). *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Combs, J. E. (1980). *Dimensions of Political Drama*. Santa Monica: Goodyear.
- Comfort, L. K. (1989). The San Salvador earthquake. In U. Rosenthal, M. T. Charles, and P. 't Hart, eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Illinois: Charles C. Thomas.
- Comfort, L., Boin, R. A., and Demchak, C. (eds) (2010) *Designing Resilience*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Committee of Privy Counsellors (2004). *Review on Intelligence of Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationery Office.
- Coombs, W. T. (2007). *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*. 2nd ed. London: Sage.
- (2015). *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing and Responding*. 4th ed. London: Sage.
- Coombs, W. T. and Holladay, S. J. (eds.) (2009). *The Handbook of Crisis Communication*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Cortell, A. P. and Peterson, S. (1999). Altered States: Explaining Domestic Institutional Change. *British Journal of Political Science*, 29(1): 177–203.
- Crandall, C. S., Bahns, A. J., Warner, R., and Schaller, M. (2011). Stereotypes as Justifications of Prejudice. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 37(11): 1488–98.
- Cuny, F. L. (1983). *Disasters and Development*. New York: Oxford University Press.
- Cyert R. M., March J. G., and Clarkson, G. P. E. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- De Vries, M. (2004). Framing Crises: Response Patterns to Explosions in Fireworks Factories. *Administration and Society*, 36(5): 594–614.
- Dekker, S. and Hansén, D. (2004). Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 211–30.
- Deutsch, K. W. (1966). *The Nerves of Government: Models for Political Communication and Control*. New York: The Free Press.
- Deverell, E. (2009). Crises as Learning Triggers: Exploring a Conceptual Framework of Crisis-Induced Learning. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3): 179–88.
- (2010). *Crisis-Induced Learning in the Public Sector Organizations*. Stockholm: Elanders Sverige.
- Deverell, E. and Hansén, D. (2009). Learning from Crises and Major Incidents: From Post-Crisis Fantasy Documents to Actual Learning in the Heat of Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3): 143–45.
- Deverell, E. and Olsson, E. K. (2011). Hur organisationsteori påverkar strategi och anpassningsförmåga i kriser. In J. Falkheimer and M. Heide,

- eds., *Strategisk Kommunikation: Forskning och praktik*. Lund: Studentlitteratur, 169–90.
- Devine, P. G., Hamilton, D. L., and Ostrom, T. M. (eds.) (1994). *Social Cognition: Impact on Social Psychology*. San Diego: Academic Press.
- Dijksterhuis, A. and Aarts, H. (2010). Goals, Attention, and (Un)Consciousness. *Annual Review of Psychology*, 61, 467–90.
- Dilulio, J. (1994). Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(3): 227–318.
- Douglas, M. (1992). *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. London: Routledge.
- Douglas, M. and Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Dowding, K., Berlinski, S., and Dewan, T. (2012). *Accounting for Ministers: Scandal and Survival in British Government, 1945–2007*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drabek, T. E. and Quarantelli, E. L. (1967). Scapegoats, Villains, and Disasters. *Transaction*, 4(4): 12–17.
- Drake, B. (2013). A Year after Newtown, Little Change in Public Opinion on Guns. Pew Research Center. www.pewresearch.org/fact-tank/2013/12/12/a-year-after-newtown-little-change-in-public-opinion-on-guns/ (accessed June 15, 2015).
- Drennan, L., McConnell, A., and Stark, A. (2014). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Dror, Y. (1986). *Policymaking under Adversity*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- (2014). *Avant-Garde Politician: Leaders for a New Epoch*. New York: Westphalia Press.
- Dryzek, J. S. (1992). The Good Society versus the State: Freedom and Necessity in Political Innovation. *Journal of Politics*, 54(2): 518–40.
- Dubrin, A. (ed.) (2013). *Handbook of Research on Crisis Leadership in Organizations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dynes, R. R. (1970). *Organized Behaviour in Disaster*. Lexington: D. C. Heath and Company.
- (2006). Community Processes: Coordination. In H. Rodriguez, E. L. Quarantelli, and R. R. Dynes, eds., *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer, 217–33.
- Dyson, S. B. and Preston, T. (2003). *Lenses for Leaders: The Role of Complexity and Prior Expertise in Shaping the Use of Analogy in Foreign Policy Decision Making*. Pullman: Department of Political Science, Washington State University.
- Dyson, S. B. and 't Hart, P. (2013). Crisis Management. In L. Huddy, O. D. Sears, and J. S. Levy, eds., *Oxford Handbook of Political Psychology*. New York: Oxford University Press.
- Edelman, M. J. (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.

- (1971). *Politics as Symbolic Action: Mass Arousal and Quiescence*. Chicago: Markham.
- (1977). *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail*. New York: Academic Press.
- (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Eichengreen, B. (2002). *Financial Crises: And What to Do about Them*. New York: Oxford University Press.
- Ekengren, M. and Sundelius, B. (2004). National Foreign Policy Co-Ordination. In H. Sjursen, W. Carlsnaes, and B. White, eds., *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage Publications, 110–22.
- Elder, C. D. and Cobb, R. W. (1983). *The Political Uses of Symbols*. New York: Longman.
- Ellemers, N., De Wilder, D., and Haslam, S. A. (2004). Motivating Individuals and Groups at Work: A Social Identity Perspective on Leadership and Group Performance. *Academy of Management Review*, 29(3): 459–78.
- Ellis, R. J. (1994). *Presidential Lightning Rods: The Politics of Blame Avoidance*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Elster, J. (2004). *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Engel, K., Frerks, G., Velotti, L., Warner, J., and Weijs, B. (2014). Flood Disaster Subcultures in the Netherlands: The Parishes of Borgharen and Itteren. *Natural Hazards*, 73(2): 859–82.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward a Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4): 51–58.
- Erikson, K. T. (1976). *Everything in Its Path: Destruction of Community in the Buffalo Creek Flood*. New York: Simon and Schuster.
- (1994). *A New Species of Trouble: Explorations in Disaster, Trauma and Community*. New York: W. W. Norton.
- Eriksson, J. (2001). Introduction. In J. Eriksson, ed., *Threat Politics: New Perspectives on Security, Risk and Crisis Management*. Aldershot: Ashgate, 8–16.
- Etheredge, L. S. (1985). *Can Governments Learn? American Foreign Policy and Central American Revolutions*. New York: Pergamon Press.
- Fearn-Banks, K. (1996). *Crisis Communications: A Casebook Approach*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.
- Feldman, M. S. and March, J. G. (1981). Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26(2): 174–86.
- (1988). Information in Organizations as Signal and Symbol. In J. G. March, ed., *Decisions and Organizations*. Oxford: Blackwell, 409–28.
- Fernandez, A. and Mazza, C. (2014). *Boards under Crisis: Board Action under Pressure*. New York: Palgrave.
- Fink, S. (2013). *Crisis Communications: The Definitive Guide to Managing the Message*. New York: McGraw-Hill.
- Fiol, C. M. and Lyles, M. A. (1985). Organizational Learning. *Academy of Management Review*, 10(4): 803–13.

- Fischer, P., Greitemeyer, T., Morton, T., Kastenmüller, A., Postmes, T., Frey, D., Kubitzki, J., and Odenwälder, J. (2009). The Racing-Game Effect: Why Do Video Racing Games Increase Risk-Taking Inclinations? *Personality and Social Psychology Bulletin*, 35(10): 1395–409.
- Fleischer, J. (2013). Time and Crisis. *Public Management Review*, 15(3): 313–29.
- Flin, R. (1996). *Sitting in the Hot Seat: Leaders and Teams for Critical Incidents*. West Sussex: Wiley.
- Fortress (2014). Deliverable D3.1: Crisis Case Studies of Cascading and/or Crossborder Disasters. Report. http://fortress-project.eu/wp-content/uploads/2014/04/FORTRESS-D3.1_Crisis-case-studies-of-cascading-and-or-crossborder-disasters.pdf (accessed August 8, 2016).
- Furedi, F. (2005). *The Politics of Fear: Beyond Left and Right*. London: Continuum.
- Galaz, V., Moberg, F., Olsson, E. K., Paglia, E., and Parker, C. (2011). Institutional and Political Leadership Dimensions of Cascading Ecological Crises. *Public Administration*, 89(2): 361–80.
- George, A. L. (1986). The Impact of Crisis-Induced Stress on Decision Making. In F. Solomon and R. Q. Marston, eds., *The Medical Implications of Nuclear War*. Washington, DC: National Academy Press, 529–52.
- (1993). *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- George, A. L. and Stern, E. K. (2002). Harnessing Conflict in Foreign Policy Making: From Devil's to Multiple Advocacy. *Presidential Studies Quarterly*, 32(3): 484–508.
- Gilpin, D. R. and Murphy, P. J. (2008). *Crisis Management in a Complex World*. Oxford: Oxford University Press.
- Glad, B. (1980). *Jimmy Carter: In Search of the Great White House*. New York: W. W. Norton.
- Gladwell, M. (2000). *The Tipping Point*. Boston: Little, Brown.
- (2005). *Blink: The Power of Thinking Without Thinking*. New York: Brown & Co.
- Goldfinch, S. and 't Hart, P. (2003). Leadership and Institutional Reform: Engineering Macroeconomic Policy Change in Australia. *Governance*, 16(2): 235–70.
- Goode, E. and Ben-Yehuda, N. (1994). *Moral Panics: The Social Construction of Deviance*. Oxford: Blackwell.
- Graber, D. A., McQuail, D., and Norris, P. (1998). Introduction: Political Communication in a Democracy. In D. A. Graber, D. McQuail, and P. Norris, eds., *The Politics of News: The News of Politics*. Washington, DC: CQ Press, 1–16.
- Griffin-Padgett, R. and Allison, D. (2010). Making a Case for Restorative Rhetoric: Mayor Rudolph Giuliani and Mayor Ray Nagin's Response to Disaster. *Communication Monographs*, 77(3): 376–92.
- Grimm, S. and Schneider, S. (2011). Predicting Social Tipping Points: Current Research and the Way Forward. *Discussion Paper 8/2011*. Bonn: German Development Institute.

- Grönvall, J. (2001). Mad Cow Disease: The Role of Experts and European Crisis Management. In U. Rosenthal, R. A. Boin, and L. K. Comfort, eds., *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Gundel, S. (2005). Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13(3): 106–15.
- Haas, E. R. (1990). *When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Hajer, M. (2009). *Authoritative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Haldeman, H. R. and Ambrose, S. E. (1994). *The Haldeman Diaries: Inside the Nixon White House*. New York: Putnam.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3): 275–96.
- Halper, T. (1971). *Foreign Policy Crises: Appearance and Reality in Decision Making*. Columbus: Charles E. Merrill.
- Hamilton, N. (2011). *Bill Clinton: An American Journey*. New York: Random House.
- (2012). *Bill Clinton: Mastering the Presidency*. New York: Random House.
- Hansén, D. and Stern, E. K. (2001). From Crisis to Trauma: The Palme Assassination Case. In U. Rosenthal, R. A. Boin, and L. C. Comfort, eds., *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 177–99.
- Hargrove, E. C. (1994). *Prisoners of Myth: The Leadership of the Tennessee Valley Authority*. Princeton: Princeton University Press.
- (1998). *The President as a Leader: Appealing to the Better Angels of Our Nature*. Lawrence: University of Kansas Press.
- ‘t Hart, P. (1993). Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(1): 29–43.
- (1994). *Groupthink in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- (2013). After Fukushima: Reflections on Risk and Institutional Learning in an Era of Mega-Crises. *Public Administration*, 91(1): 101–13.
- (2014). *Understanding Public Leadership*. Houndmills: Palgrave.
- ‘t Hart, P. and Pijnenburg, B. (1988). *Het Heizeldrama: Rampzalig Organiseren en Kritieke Beslissingen*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- ‘t Hart, P. and Rijpma, J. (eds.) (1997). *Crises in het Nieuws: Samenspel en Tegenspel Tussen Overheid en Media*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- ‘t Hart, P., Stern, E. K. and Sundelius, B. (eds.) (1997). *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy Making*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hay, C. (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*. London: Palgrave Macmillan.
- Hearit, K. M. (2006). *Crisis Management by Apology: Corporate Response to Allegations of Wrongdoing*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Heath, R. L. (2004). Telling a Story: A Narrative Approach to Communication During Crisis. In D. P. Millar and R. L. Heath, eds., *Responding to Crisis*. Mahwah, NJ: Erlbaum, 167–87.

- Heclo, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Heinzelman, J. and Waters, C. (2010). *Crowdsourcing Crisis Information in Disaster-Affected Haiti*. New York: U.S. Institute of Peace.
- Henry, R. A. (2000). *You'd Better Have a Hose if You Want to Put Out the Fire*. Windsor: Gollywobbler Productions.
- Herek, G. M., Janis, I. L., and Huth, P. (1987). Decision Making during International Crisis: Is Quality of Process Related to Outcome? *Journal of Conflict Resolution*, 31(2): 203–26.
- Hermann, C. F. (1963). Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 8(1): 61–82.
- (ed.) (1972). *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: The Free Press.
- Hermann, M. G. (1979). Indicators of Stress in Policy Makers during Foreign Policy Crises. *Political Psychology*, 1(1): 27–46.
- Hermann, M. G. and Hagan, J. (1998). International Decision Making: Leadership Matters. *Foreign Policy*, 110, 124–37.
- Helsloot, I., Boin, A., Jacobs, B., and Comfort, L. C. (eds.) (2012). *Mega-crises: Understanding the Prospects, Nature, Characteristics and Effects of Cataclysmic Events*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Hilliard, M. (2000). *Public Crisis Management*. Lincoln: Writer's Club Press.
- Holsti, O. R. (1972). *Crisis, Escalation and War*. Montreal: McGill-Queens University Press.
- (1979). Theories of Crisis Decision-Making. In P. G. Lauren, ed., *Diplomacy: New Approaches in History, Theory, and Policy*. New York: The Free Press, 99–136.
- Honig, J. W. (2001). Avoiding War, Inviting Defeat: The Srebrenica Crisis, July 1995. In U. Rosenthal, R. A. Boin, and L. K. Comfort, eds., *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas, 61–73.
- Honig, J. W. and Both, N. (1997). *Srebrenica: Record of a War Crime*. New York: Penguin.
- Hood, C. (2011). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Hood, C., Jennings, W., Hogwood, B., and Beeston, C. (2007). Fighting Fires in Testing Times: Exploring a Staged Response Hypothesis for Blame Management in Two Exam Fiasco Cases. *CARR Discussion Papers*, DP 42. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science.
- Hopkins, A. (ed.) (2009). *Learning from High Reliability Organisations*. Sydney: CCH Australia Ltd.
- Houghton, D. P. (2001). *U.S. Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howitt, A. M. and Leonard, H. B. (eds.) (2009). *Managing Crises: Responses to Large-Scale Emergencies*. New York: CQ Press.
- Hoyt, P. D. and Garrison, J. A. (1997). Political Manipulation within the Small Group of Foreign Policy Advisers in the Carter Administration.

- In P. 't Hart, E. K. Stern, and B. Sundelius, eds., *Beyond Group-Think: Political Group Dynamics and Foreign Policymaking*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 249–74.
- Independent Investigation Commission on the Fukushima Nuclear Accident (2014). *The Fukushima Daiichi Nuclear Power Station Disaster*. London: Routledge.
- Information Resources Management Association (2014). *Crisis Management: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*. Hershey, PA: Information Science Reference.
- Iyengar, S. (1996). Framing Responsibility For Political Issues. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 546: 59–70.
- Jackall, R. (2009). *Moral Mazes: The World of Corporate Managers*. New York: Oxford University Press.
- Jacobs, B. D. (1989). The Brixton Riots: London 1981. In U. Rosenthal, M. T. Charles, and P. 't Hart, eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, IL: Charles C Thomas, 340–66.
- James, E. H., Wooten, L. P., and Dushek, K. (2011). Crisis Management: Informing a New Leadership Research Agenda. *The Academy of Management Annals*, 5(1): 455–93.
- Janis, I. L. (1982). *Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin.
- (1989). *Crucial Decisions: Leadership in Policymaking and Crisis Management*. New York: The Free Press.
- Janis, I. L. and Mann, L. (1977). *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*. New York: The Free Press.
- Jaques, T. (2014). *Issues and Crisis Management: Exploring Issues, Crises, Risk and Reputation*. Oxford: Oxford University Press.
- Jenkin, G. L., Signal, L., and Thomson, G. (2011). Framing Obesity: The Framing Contest between Industry and Public Health at the New Zealand Inquiry into Obesity. *Obesity Reviews*, 12(12): 1022–30.
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- (1992). Political Implications of Loss Aversion. *Political Psychology*, 13(2): 187–204.
- Jetten, J. and Hornsey, M. J. (eds.) (2011). *Rebels in Groups: Dissent, Deviance, Difference and Defiance*. UK: Wiley-Blackwell.
- Johnson-Cartee, K. (2005). *News Narrative and News Framing: Constructing Political Reality*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Johnston, E., Hicks, D., Nan, N., and Auer, J. (2011). Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4): 699–721.
- Judah, B. (2014). *Fragile Empire: How Russia Fell in and out of Love with Vladimir Putin*. New Haven: Yale University Press.
- Juergensemeyer, M. (2003). *Terrorism in the Mind of God*. Berkley: University of California Press.
- Kaarbo, J. (2008). Coalition Cabinet Decision Making: Institutional and Personal Factors. *International Studies Review*, 10(1): 57–86.

- (2012). *Coalition Politics and Cabinet Decision Making*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kaase, M. and Newton, K. (1995). *Beliefs in Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, D. and Klein, G. (2009). Conditions for Intuitive Expertise: A Failure to Disagree. *American Psychologist*, 64(6): 515–26.
- Kam, E. (1988). *Surprise Attack*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kaplan, S. (2008). Framing Contests: Strategy Making Under Uncertainty. *Organization Science*, 19(5): 729–52.
- Karyotis, G. and Gerodimos, R. (2015). *The Politics of Extreme Austerity: Greece in the Eurozone Crisis*. London: Palgrave.
- Keane, J. (2009). *Life and Death of Democracy*. New York: Simon and Schuster.
- Keeler, J. T. S. (1993). Opening the Window for Reform: Mandates, Crises and Extraordinary Policy Making. *Comparative Political Studies*, 25(4): 433–86.
- Keen, D. (2008). *Complex Emergencies*. Malden, MA: Polity Press.
- Keim, M. and Nojie, E. (2011). Emergent Use of Social Media: A New Age of Opportunity for Disaster Resilience. *American Journal of Disaster Medicine*, 6(1): 47–54.
- Kendra, J. M. and Wachtendorf, T. (2003). Elements of Resilience in the World Trade Center Disaster: Reconstituting the Emergency Operations Center. *Disasters*, 27(1): 37–53.
- Kertzner, D. I. (1988). *Ritual, Politics and Power*. New Haven: Yale University Press.
- Kettl, D. F. (2003). Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security. *American Review of Public Administration*, 33(3): 253–77.
- (2004). *System under Stress: Homeland Security and American Politics*. Washington, DC: CQ Press.
- Key, V. O. (1961). *Public Opinion and American Democracy*. New York: Knopf.
- (1966). *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins.
- Kirschenbaum, A. (2003). *Chaos Organization and Disaster Management*. New York: Marcel Dekker.
- Klein, G. (1999). *Sources of Power*. Cambridge, MA: MIT Press.
- (2001). *Sources of Power: How People Make Decisions*. 7th ed. London: The MIT Press.
- (2009). *Streetlights and Shadows*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Klein, N. (2007). *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., and Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks: Its Impact and Outcomes. *Administration and Society*, 42(2): 193–221.
- Klinenberg, E. (2002). *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.

- Koliba, C., Zia, A., and Mills, R. (2011). Accountability in Governance Networks: An Assessment of Public, Private, and Nonprofit Emergency Management Practices Following Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, 71(2): 210–20.
- Koppenjan, J. and Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Kott, A. (ed.) (2006). *Information Warfare and Organizational Decision Making*. New York: Artech House.
- Kuipers, S. (2006). *The Crisis Imperative: Crisis Rhetoric and Welfare State Reform in Belgium and the Netherlands in the Early 1990s*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kuipers, S. and 't Hart, P. (2014). Accounting for Crises. In M. Bovens, T. Schillemans, and R. Goodin, eds., *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 589–602.
- Kurtz, R. S. and Browne, W. P. (2004). Crisis Management, Crisis Response: An Introduction to the Symposium. *Review of Policy Research*, 21(2): 141–43.
- Kuyper, J. A., Cooper, S. D., and Althouse, M. T. (2012). George W. Bush, the American Press, and the Initial Framing of the War on Terror after 9/11. In E. R. Denton, ed., *The George W. Bush Presidency: A Rhetorical Perspective*. Lanham, MD: Lexington Books, 89–112.
- LaFasto, F. and Larson, C. (2001). *When Teams Work Best*. London: Sage.
- Lagadec, P. (1997). Learning Processes for Crisis Management in Complex Organizations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(1): 24–31.
- (2004). Understanding the French 2003 Heat Wave Experience: Beyond the Heat, a Multi-Layered Challenge. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12(4): 160–69.
- Lambright, K., Mischen, P., and Laramee, C. (2010). Building Trust in Public and Nonprofit Networks: Personal, Dyadic, and Third-Party Influences. *American Review of Public Administration*, 40(1): 64–82.
- Lanzara, G. F. (1998). Self-Destructive Processes in Institution Building and Some Modest Countervailing Mechanisms. *European Journal of Political Research*, 33(1): 1–39.
- LaPorte, T. R. (1996). High Reliability Organizations: Unlikely, Demanding, and At Risk. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(2): 60–71.
- (August 6–10, 2003). Anticipating Rude Surprises: Reflections on 'Crisis Management' Without End. Paper presented at the Conference on Transatlantic Crisis Management. New York: Minnowbrook Conference Center.
- Larsson, S., Olsson, E. K., and Ramberg, B. (eds.) (2005). *Crisis Decision Making in the European Union*. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Lazarus, R. S. (1966). *Psychological Stress and the Coping Process*. New York: McGraw-Hill.
- Lebow, R. N. (1981). *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lebow, R. N. and Stein, J. G. (1994). *We All Lost the Cold War*. Princeton: Princeton University Press.
- Lee, S. (2006). *When the Levees Broke*. USA: HBO Home Video.

- Leemans, A. F. (1976). *The Management of Change in Government*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Leonard, H. B. and Howitt, A. M. (2013). Boston Marathon Bombing Response. *Crisis Response Journal*, 8(4): 18–21.
- Leveson, N. (1995). *Safeware: System Safety and Computers*. Reading: Addison Wesley.
- Lewis, D. (1997). *Hidden Agendas: Politics, Law and Disorder*. London: Hamish Hamilton.
- Libertore, A. (1993). Chernobyl Comes to Italy: The Reciprocal Relationships of Radiation Experts, Government Policies, and the Media. In A. Barker and G. Peters, eds., *The Politics of Expert Advice: Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy*. Edinburgh: University of Edinburgh Press, 33–48.
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6): 517–29.
- Lindgren, K. (2003). *Vad Styr Ledaren? Om beslutsfattare och policyförändring i sakerhetspolitiska kriser*. PhD diss., Uppsala University.
- Linwood, K. (2014). *Typhoons and Landslides: Risk Prediction, Crisis Management and Environmental Impacts*. Hauppauge: Nova Science.
- Linz, J. J. and Stepan, A. C. (eds.) (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. and Olson, D. J. (1977). *Commission Politics: The Processing of Racial Crisis in America*. New Brunswick: Transaction Books.
- Littlefield, R., and Quenette, A. (2007). Crisis Leadership and Hurricane Katrina: The Portrayal of Authority by the Media in Natural Disasters. *Journal of Applied Communication Research*, 35(1): 26–47.
- Lloyd, J. (2004). *What the Media are Doing to Our Politics*. London: Constable.
- Lodge, M. and Wegrich, K. (eds.) (2012). *Executive Politics in Times of Crises*. Basingstoke: Palgrave.
- Longley, J. and Pruitt, D. G. (1980). Groupthink: A Critique of Janis's Theory. *Review of Personality and Social Psychology*, 1: 74–93.
- MacFarlane, R. and Leigh, M. (2014). Information Management and Shared Situational Awareness: Ideas, Tools and Good Practice in Multi-Agency Crisis and Emergency Management. *Emergency Planning College Occasional Papers*, 12. www.epcollege.com/EPC/media/MediaLibrary/Knowledge%20Hub%20Documents/J%20Thinkpieces/Occ12-Paper.pdf (accessed May 12, 2015).
- Mackiewicz, W. W. (2008). *Winning the War of Words: Selling the War on Terror from Afghanistan to Iraq*. Westport: Praeger.
- Mackintosh, S. P. M. (2014). Crises and Paradigm Shift: A Response to Critics. *The Political Quarterly*, 86(1): 3–6.
- Marais, K., Dulac, N., and Leveson, N. (March 28–31, 2004). *Beyond Normal Accidents and High Reliability Organizations: The Need for an Alternative Approach to Safety in Complex Systems*. Paper presented at the Engineering Systems Division Symposium. Cambridge, MA: MIT Press.

- March, J. G. (2010). *The Ambiguities of Experience*. Ithaca: Cornell University Press.
- (ed.) (1988). *Decisions and Organizations*. Oxford: Blackwell.
- May, E. R. (1972). *"Lessons" of the Past*. New York: Oxford University Press.
- McGuire, M., Brudney, J., and Gazley, B. (2010). The "New Emergency Management": Applying the Lessons from Collaborative Governance to Twenty-First-Century Emergency Planning. In R. O'Leary, D. Van Slyke, and S. Kim, eds., *The Future of Public Administration Around the World*. Washington DC: Georgetown University Press.
- McGuire, M. and Silvia, C. (2010). The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration: Evidence From Local Emergency Management. *Public Administration Review*, 70(2): 279–88.
- Meijer, A. J. and Thaens, M. (2013). Social Media Strategies: Understanding the Differences Between North American Police Departments. *Government Information Quarterly*, 30(4): 343–50.
- Meltsner, A. J. (1990). *Rules for Rulers: The Politics of Advice*. Philadelphia: Temple University Press.
- Meyer, T. (2002). *Media Democracy: How the Media Colonize Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Miller, A. (2001). The Los Angeles Riots: A Study in Crisis Paralysis. In U. Rosenthal, R. A. Boin, and L. K. Comfort, eds., *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas, 49–60.
- Miller, A., Roberts, S., and LaPoe, V. (2014). *Oil & Water: Media Lessons from Hurricane Katrina and the Deepwater Horizon Disaster*. Jackson: University Press of Mississippi.
- Mintz, A. and DeRouen, K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision-Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitroff, I. I. and Pauchant, T. C. (1990). *We're So Big and Powerful Nothing Bad Can Happen to Us*. New York: Carol Publishing Corporation.
- Mitroff, I. I. and Silver, A. (2010). *Dirty Rotten Strategies: How We Trick Ourselves and Others Into Solving the Wrong Problems Precisely*. Stanford: Stanford University Press.
- Moon, J. (1995). Innovative Leadership and Policy Change: Lessons from Thatcher. *Governance*, 8(1): 1–25.
- Moore, J. (1998). *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Moskowitz, H., Drnevich, P., Ersoy, O., Altinkemer, K., and Chaturvedi, A. (2011). Using Real-Time Decision Tools to Improve Distributed Decision-Making Capabilities in High-Magnitude Crisis Situations. *Decision Sciences*, 42(2): 477–93.
- Moynihan, D. (2008). Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management. *Public Administration Review*, 68(2): 350–61.
- (2009). The Network Governance of Crisis Response: Case Studies of Incident Command Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4): 895–915.

- (2012). A Theory of Culture-Switching: Leadership and Red Tape during Hurricane Katrina. *Public Administration*, 90(4): 851–68.
- Mulgan, R. (2014). Accountability Deficits. In M. Bovens, R. E. Goodin, and T. Schillemans (eds.): *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 545–59.
- National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling (2011). Deep Water: The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling. January 2011. Report to the President. www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-OILCOMMISSION/pdf/GPO-OILCOMMISSION.pdf. (accessed June 10, 2015).
- National Commission on Terrorist Attacks (2004). *The 9/11 Commission Report*. New York: W. W. Norton & Company.
- Nemeth, C. and Goncalo, J. (2004). Influence and Persuasion in Small Groups. <http://escholarship.org/uc/item/9n8060j4> (accessed July 3, 2015).
- Neustadt, R. N. and May, E. R. (1986). *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers*. New York: The Free Press.
- Nimmo, D. and Combs, J. E. (1985). *Nightly Horrors: Crisis Coverage in Television Network News*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- (1990). *Mediated Political Realities*. 2nd ed. New York: Longman.
- Nisbett, R. and Ross, L. (1980). *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgment*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Nixon, C. (2011). *Fair Cop*. Melbourne: Melbourne University Publishing.
- Nobles, M. (2008). *The Politics of Official Apologies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nohrstedt, D. and Hansén, D. (2010). Converging under Pressure? Counterterrorism Policy Developments in the European Union Member States. *Public Administration*, 88(1): 190–210.
- Nohrstedt, S. A. (1991). The Information Crisis in Sweden after Chernobyl. *Media, Culture and Society*, 13(4): 477–97.
- Nudell, M. and Antokol, N. (1988). *The Handbook for Effective Emergency and Crisis Management*. Lexington, MD: Lexington Books.
- OECD (2015). *The Changing Face of Strategic Crisis Management*. Paris: OECD Publishing.
- Ohanian, R. (1991). The Impact of Celebrity Spokespersons' Perceived Image on Consumers' Intention to Purchase. *Journal of Advertising Research*, 31(1): 46–54.
- Olmeda, J. (2008). A Reversal of Fortune: Blame Games and Framing Contests after the 3/11 Terrorist Attacks in Madrid. In R. A. Boin, A. McConnell, and P. 't Hart, eds., *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olsen, J. P. (2014). Accountability and Ambiguity. In M. Bovens, T. Schillemans, and R. Goodin, eds., *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 106–23.
- Olsen, J. P. and Peters, B. G. (eds.) (1996). *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.

- Olsson, E. K. (2009a). Rule Regimes in News Organization Decision-Making: Explaining Diversity in the Actions of News Organizations during Extraordinary Events. *Journalism*, 10(6): 758–77.
- (2009b). Media Crisis Management in Traditional and Digital News Rooms. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 15(4): 1–16.
- (2014). Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(2): 113–25.
- Olsson, E. K. and Nord, L. (2014). Paving the Way for Crisis Exploitation: The Role of Journalistic Styles and Standards. *Journalism*, 16(3): 341–58.
- Olsson, E. K. and Xue, L. (eds.) (2012). *SARS: From East to West*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Paige, G. D. (1968). *The Korean Decision (June 24–30, 1950)*. New York: The Free Press.
- Painter, M. and Peters, B.G. (eds.) (2010). *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave.
- Parker, C. (2014). Complex Negative Events and the Diffusion of Crisis: Lessons from the 2010 and 2011 Icelandic Volcanic Ash Cloud Events. *Geografiska Annaler*, 97: 97–108.
- Parker, C. and Dekker, S. (2008). September 11 and Postcrisis Investigation. In R. A. Boin, P. 't Hart, and A. McConnell, eds., *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press, 255–84.
- Parker, C. and Stern, E. K. (2002). Blindsided? September 11 and the Origins of Strategic Surprise. *Political Psychology*, 23(3): 601–30.
- (2005). Bolt from the Blue or Avoidable Failure? Revisiting September 11 and the Origins of Strategic Surprise. *Foreign Policy Analysis*, 1(3): 301–33.
- Parker, C., Stern, E., Paglia, E., and Brown, C. (2009). Preventable Catastrophe: The Hurricane Katrina Disaster. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(4): 206–20.
- Patashnik, E. (2008). *Reforms at Risk*. Princeton: Princeton University Press.
- Pauchant, T. C. and Mitroff, I. I. (1992). *Transforming the Crisis-Prone Organization: Preventing Individual, Organizational and Environmental Tragedies*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Pearce, T. and Fortune, J. (1995). Command and Control in Policing: A Systems Assessment of the Gold, Silver and Bronze Structure. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 3(3): 181–87.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- (1994). The Limits of Safety: The Enhancement of a Theory of Accidents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2(4): 212–20.
- (1999). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. 2nd ed. Princeton: Princeton University Press.
- Perrow, C. and Guillen, M. F. (1990). *The AIDS Disaster: The Failure of Organizations in New York and the Nation*. New Haven: Yale University Press.

- Perry, J. W. and Quarantelli, E. L. (eds.) (2005). *What Is a Disaster? New Answers to Old Questions*. Philadelphia: Exlibris.
- Petak, W. J. (ed.) (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*, 45:3–7.
- Peters, B. G. and Pierre, J. (eds.) (2001). *Politicians, Bureaucrats, and Administrative Reform*. London: Routledge.
- Peterson, R. S., Owens, P. D., Tetlock, P. E., Fan, E. T., and Martorana, P. (1998). Group Dynamics in Top Management Teams: Groupthink, Vigilance, and Alternative Models of Organizational Failure and Success. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 73(2–3): 272–305.
- Petroski, H. (1992). *To Engineer Is Human: The Role of Failure in Successful Design*. New York: Vintage Books.
- Pfetsch, B. (1998). Government News Management. In D. Graber, D. McQuail, and P. Norris, eds., *The Politics of News: The News of Politics*. Washington, DC: CQ Press, 70–93.
- Pidgeon, N. (1997). The Limits to Safety? Culture, Politics, Learning and Man-made Disasters. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(1): 1–14.
- (2010). Systems Thinking, Culture of Reliability and Safety. *Civil Engineering and Environmental Systems*, 27(3): 211–17.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2): 251–67.
- Platt, A. (ed.) (1971). *The Politics of Riot Commissions, 1917–1970: A Collection of Official Reports and Critical Essays*. New York: Macmillan.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Post, J. M. (1991). The Impact of Crisis-Induced Stress on Policy Makers. In A. George, ed., *Avoiding War: Problems of Crisis Management*. Boulder, CO: Westview Press, 471–94.
- (1993). *When Illness Strikes the Leader: The Dilemma of the Captive King*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Preston, T. (2001). *The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*. New York: Columbia University Press.
- (2008). Weathering the Politics of Responsibility and Blame: The Bush Administration and Its Response to Hurricane Katrina. In R. A. Boin, P. 't Hart, and A. McConnell, eds., *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press, 33–61.
- Preston, T. and 't Hart, P. (1999). Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus Between Political Leaders and Advisory Systems. *Political Psychology*, 20(1): 49–98.
- Quarantelli, E. L. (1954). The Nature and Conditions of Panic. *American Journal of Sociology*, 60(3): 267–75.
- (1996). The Future Is Not the Past Repeated: Projecting Disasters in the 21st Century from Present Trends. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(4): 228–40.
- (ed.) (1998). *What Is a Disaster? A Dozen Perspectives on the Question*. London: Routledge.

- (2001). Sociology of Panic. In N. J. Smelser and P. B. Baltes, eds., *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. New York: Pergamon.
- Rashid, F., Edmonson, A., and Leonard, H. (2013). Leadership Lessons from the Chilean Mine Rescue. *Harvard Business Review*, 91(7–8): 113–19.
- Reason, J. (1990). *Human Error*. New York: Cambridge University Press.
- Reese, S. and Lewis, S. (2009). Framing the War on Terror: The Internalization of Policy in the U.S. Press. *Journalism*, 10(6): 777–97.
- Regester, M. and Larkin, J. (1997). *Risk Issues and Crisis Management: A Casebook of Best Practice*. London: Kogan Page.
- Resodihardjo, S. L. (2006). *Institutional Crises and Reform: Constrained Opportunities*. PhD diss., Leiden University.
- Ricks, T. E. (2006). *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*. London: Penguin.
- Rijpma, J. A. (1997). Complexity, Tight-Coupling and Reliability: Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(1): 15–23.
- Roberts, J. M. (1988). *Decisionmaking During International Crises*. London: MacMillan.
- Roberts, K. (ed.) (1993). *New Challenges to Understanding Organizations*. New York: MacMillan.
- Rochlin, G. (ed.) (1996). New Directions in Reliable Organization Research. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(2): 55–112.
- Rodriguez, H., Quarantelli, E. L., and Dynes, R. R. (eds.) (2006). *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer.
- Roe, E. and Schulman, P. R. (2008). *High Reliability Management: Operating on the Edge*. Stanford: Stanford University Press.
- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Rose, R. and Davies, P. L. (1994). *Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain*. New Haven: Yale University Press.
- Rosenthal, U. (1998). Future disasters, Future Definitions. In E. Quarantelli, ed., *What Is a Disaster? A Dozen Perspectives on the Question*. London: Routledge, 146–60.
- Rosenthal, U., Boin, R. A., and Bos, C. J. (2001). Shifting Identities: The Reconstructive Mode of the Bijlmer Plane Crash. In U. Rosenthal, R. A. Boin, and L. K. Comfort, eds., *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas, 200–15.
- Rosenthal, U., Boin, R. A., and Comfort, L. K. (eds.) (2001). *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, U., Charles, M. T., 't Hart, P., Kouzmin, A., and Jarman, A. (1989). From Case Studies to Theory and Recommendations. In U. Rosenthal, M. T. Charles, and P. 't Hart, eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 466–67.
- Rosenthal, U. and Kouzmin, A. (1997). Crises and Crisis Management: Towards Comprehensive Government Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2): 277–304.

- Rosenthal, U. and 't Hart, P. (1989). Managing Terrorism: The South Moluccan Hostage Takings. In U. Rosenthal, M. T. Charles, and P. 't Hart, eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 367–93.
- Rosenthal, U., 't Hart, P., van Duin, M. J., Boin, R. A., Kroon, M. B. R., Otten, M. H. P., and Overdijk, W. I. E. (1994). *Complexity in Urban Crisis Management: Amsterdam's Response to the Bijlmer Air Disaster*. London: James & James.
- Sabatier, P. A. (ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sagan, S. D. (1993). *The Limits of Safety: Organizations, Accidents and Nuclear Weapons*. Princeton: Princeton University Press.
- Scanlon, J. (1989). Toxic Chemicals and Emergency Management: The Evacuation of Mississauga, Ontario, Canada. In U. Rosenthal, M. T. Charles, and P. 't Hart, eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 303–21.
- Schafer, M. and Crichlow, S. (2010). *Groupthink vs. High-Quality Decision Making in International Relations*. New York: Columbia University Press.
- Schiffino, N., Taskin, L., Donis, C., and Raone, J. (eds) (2015). *Organizing after Crisis: The Challenge of Learning*. New York: Peter Lang.
- Schmitt, C. (1985). *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Schneider, S. K. (1993). *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. Armonk: Sharpe.
- Schön, D. A. (1971). *Beyond the Stable State*. New York: Random House.
- Schön, D. A. and Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Schumpeter, J. A. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Allen & Unwin.
- Seeger, M. W., Sellnow, T. L., and Ulmer, R. R. (2003). *Communication and Organizational Crisis*. Westport: Praeger.
- Seifert, C. (2007). Improving Disaster Management through Structured Flexibility among Frontline Responders. In D. E. Gibbons, ed., *Communicable Crises: Prevention, Response, and Recovery in the Global Arena*. New York: IAP, 83–116.
- Sellnow, T. L. and Seeger M.W. (2013). *Theorizing Crisis Communication*. New York: Wiley.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. New York: Row-Peterson.
- Senate Intelligence Committee (2004). *Report on the U.S. Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessments on Iraq*. Washington, DC: U.S. Senate.
- Shepsle, K. A. (2001). A Comment on Institutional Change. *Journal of Theoretical Politics*, 13(3): 321–25.
- Shils, E. A. (1968). Ritual and Crisis. In D. R. Cutler, ed., *The Religious Situation*. Boston: Beacon Press, 730–40.

- Shilts, R. (1987). *And the Band Played On: Politics, People and the AIDS Epidemic*. New York: St. Martin's Press.
- Sick, G. G. (1985). *All Fall Down: America's Tragic Encounter with Iran*. New York: Random House.
- Silverstein, A. M. (1981). *Pure Politics and Impure Science: The Swine Flu Affair*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*. 3rd ed. New York: The Free Press.
- (1981). *The Sciences of the Artificial*. 2nd ed. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sinclair, T. (2012). Institutional Failure and the Global Financial Crisis. In W. Grant and G. K. Wilson, eds., *The Consequences of the Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 139–55.
- Sitkin, S. B. (1992). Learning through Failure: The Strategy of Small Losses. *Research in Organizational Behavior*, 14: 231–66.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol, eds., *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 3–37.
- Smith, D. and Elliott, D. (2007). Exploring the Barriers to Learning from Crisis: Organizational Learning and Crisis. *Management Learning*, 38: 519–38.
- Smith, H. (1989). *The Power Game: How Washington Works*. New York: Ballantine Books.
- Solnit, R. (2009). *A Paradise Built in Hell: The Extraordinary Communities that Arise in Disaster*. New York: Viking.
- Sondorp, E., Ansell, C., Stevens, R. H., and Denton, E. (2011). *Independent Evaluation of the Global Outbreak Alert and Response Network*. Geneva: World Health Organization.
- Sorkin, A. R. (2010). *Too Big to Fail: The Inside Story of How Wall Street and Washington Fought to Save the Financial System – and Themselves*. New York: The Penguin Group.
- Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft*. Washington, DC: Brookings Institution.
- (2008). *The Character of Harms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Staelraeve, S. and 't Hart, P. (2008). Dutroux and Dioxin: Crisis Investigations, Elite Accountability and Institutional Reform in Belgium. In R. A. Boin, A. McConnell, and P. 't Hart, eds., *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge: Cambridge University Press, 148–79.
- Stallings, R. A. (1995). *Promoting Risk: Constructing the Earthquake Threat*. New York: Aldine De Gruyter.
- Stark, A. (2010). Legislatures, Legitimacy and Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(1): 2–13.
- (2011). The Tradition of Ministerial Responsibility and Its Role in the Bureaucratic Management of Crises. *Public Administration*, 89(3): 1148–63.
- Staw, B. M. (2003). *Psychological Foundations of Organizational Behavior*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Staw, B. M., Sandelands, L. E., and Dutton J. E. (1981). Threat Rigidity Effects in Organizational Behaviour: A Multilevel Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 26(4): 501–24.
- Steinberg, T. (2000). *Acts of God: The Unnatural History of Natural Disaster in America*. New York: Oxford University Press.
- Stephens, M. (1980). *Three Mile Island*. New York: Random House.
- Stern, E. K. (1997a). Probing the Plausibility of Newsgroup Syndrome: Kennedy and the Bay of Pigs. In P. 't Hart, E. K. Stern, and B. Sundelius, eds., *Beyond Group-think: Political Group Dynamics and Foreign Policymaking*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 153–89.
- (1997b). Crisis and Learning: A Balance Sheet. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(2): 69–86.
- (2003). Crisis Studies and Foreign Policy Analysis: Insights, Synergies, and Challenges. *International Studies Review*, 5(2): 183–202.
- (2009). Crisis Navigation: Lessons from History for the Crisis Manager in Chief. *Governance*, 22, 189–202.
- (2011). What the US Can Learn from the Two-Pronged Attack in Norway. www.emergencymgmt.com/safety/US-Learn-Two-Pronged-Attack-in-Norway.html (accessed September 26, 2011).
- (2013). Preparing: The Sixth Task for Crisis Leadership. *Journal of Leadership Studies*, 7(3): 51–56.
- (2014). *From Early Warning to Sensemaking: Identifying and Understanding Strategic Crises*. OECD High Level Risk Forum Working Paper. Paris: OECD.
- (ed.) (2014). *Designing Crisis Management Research and Training for Strategic Leaders*. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Stern, E. K., Deverell, E., Fors, F., and Newlove-Eriksson, L. (2014). Post Mortem Crisis Analysis: Dissecting the London Bombings of July 2005. *Journal of Organizational Effectiveness: People and Performance*, 1: 402–22.
- Stern, E. K. and Hansén, D. (eds.) (2000). *Crisis Management in a Transitional Society: The Latvian Experience*. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Stern, E. K. and Nohrstedt, D. (eds.) (1999). *Crisis Management in Estonia: Case Studies and Comparative Perspectives*. Stockholm: Swedish National Defence College.
- Stern, E. K. and Sundelius, B. (1997). Sweden's Twin Monetary Crises of 1992: Rigidity and Learning in Crisis Decision Making. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(1): 32–48.
- Stern, E. K., Sundelius, B., Nohrstedt, D., Hansén, D., Newlove, L., and 't Hart, P. (2002). Crisis Management in Transitional Democracies: The Baltic Experience. *Government and Opposition*, 37(4): 524–50.
- Stevens, D. (2013). Redefining the Emergency Manager: A Proposal for Change. www.emergencymgmt.com/training/Redefining-the-Emergency-Manager.html (accessed June 13, 2013).
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategies and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3): 571–610.

- Sulitzeanu-Kenan, R. (2010). Reflection in the Shadow of Blame: When Do Politicians Appoint Commissions of Inquiry? *British Journal of Political Science*, 40(2): 613–34.
- Sunstein, C. and Hastie, R. (2014). *Wiser: Getting Beyond Groupthink to Make Groups Smarter*. Boston: Harvard Business School Publishing.
- Svedin, L., Giacalone, R., and Jurkiewicz, C. (eds.) (2011). *Ethics and Crisis Management*. Charlotte: Information Age.
- Sweeney, K. (2008). Crisis Decision Theory: Decisions in the Face of Negative Events. *Psychological Bulletin*, 134(1): 61–76.
- Sylves, R. (2008). *Disaster Policy and Politics: Emergency Management and Homeland Security*. Washington, DC: CQ Press.
- Sylves, R. and Cumming, W. R. (2004). FEMA's Path to Homeland Security: 1979–2003. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 1(2): 1–21.
- Taleb, N. N. (2007). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House.
- Tarrow, S. G. (1994). *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Telford, J. and Cosgrave, J. (2007). The International Humanitarian System and the 2004 Indian Ocean Earthquake and Tsunamis. *Disasters*, 31(1): 1–28.
- Terry, L. (1995). *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Tetlock, P. E. (2005). *Expert Political Judgement: How Good Is It? How Can We Know?* Princeton: Princeton University Press.
- Tetlock, P. E. and Gardner, D. (2015). *Superforecasting: The Art and Science of Prediction*. New York: Crown.
- Thomas, G. (1999). External Shocks, Conflict and Learning as Interactive Sources of Change in US Security Policy. *Journal of Public Policy*, 19(2): 209–31.
- Thomas, W. and Thomas, D. (1928). *The Child in America: Behavior Problems and Programs*. New York: A. A. Knopf.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw-Hill.
- Thompson, P. (1999). *Persuading Aristotle*. Sydney: Allen and Unwin.
- Tierney K., Lindell, M. K., and Perry, R. W. (2001). *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*. Washington, DC: Joseph Henry Press.
- Tilly, C. (2008). *Credit and Blame*. Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, C. and Stinchcombe, A. L. (1997). *Roads from Past to Future*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Torpey, J. C. (2006). *Making Whole What Has Been Smashed: On Reparations Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Turner, B. A. (1976). The Organizational and Interorganizational Development of Disasters. *Administrative Science Quarterly*, 21(3): 378–97.
- (1978). *Man-Made Disasters*. London: Wykeham.
- Turner, B. A. and Pidgeon, N. (1997). *Man-Made Disasters*. 2nd ed. London: Butterworth Heinemann.

- Ulmer, R. R., Seeger, T. L., and Sulnow, M. W. (2010) *Effective Crisis Communication: Moving From Crisis to Opportunity*. London: Sage.
- Ulmer, R. R., Sellnow, T., and Seeger, M. W. (eds.) (2015). *Effective Crisis Communication: Moving from Crisis to Opportunity*. London: Sage.
- Van Duin, M. J. (1992). *Van Rampen Leren: Een Vergelijkend Onderzoek naar de Lessen uit Spoorwegongevallen, Hotelbranden en Industriële Ongelukken*. PhD diss., Leiden University.
- Vaughan, D. (1996). *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture and Deviance at NASA*. Chicago: University of Chicago Press.
- Verbeek, B. (2003). *Decision-Making in Great Britain During the Suez Crisis: Small Groups and a Persistent Leader*. Aldershot: Ashgate.
- Vertzberger, Y. I. (1990). *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford: Stanford University Press.
- Vizzard, W. J. (1997). *In the Crossfire: A Political History of the Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Wachtendorf, T. (2004). *Improvising 9/11: Organizational Improvisation Following the World Trade Center Disaster*. PhD diss. Delaware: University of Delaware.
- Walker, S. (2015). Salutin' Putin: Inside a Russian Troll House. *The Guardian*. www.theguardian.com/world/2015/apr/02/putin-kremlin-inside-russian-troll-house (accessed April 2, 2015).
- Walters, L. M., Wilkins, L., and Walters, T. (eds.) (1989). *Bad Tidings: Communication and Catastrophe*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Warren, M. E. (2014). Accountability and Democracy. In M. Bovens, T. Schillemans, and R. Goodin, eds., *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 39–54.
- Waugh, W. L. (1990). *Terrorism and Emergency Management: Policy and Administration*. New York: Marcel Dekker.
- (2009). Mechanisms for Collaboration in Emergency Management: ICS, NIMS and the Problem of Command and Control. In R. O'Leary and L. B. Bingham, eds., *The Collaborative Public Manager*. Washington, DC: Georgetown University Press, 157–76.
- Weick, K. E. (1988). Enacted Sensemaking in Crisis Situations. *Journal of Management Studies*, 25(4): 305–17.
- (1995). *Sense Making in Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- (1998). Improvisation as a Mindset for Organizational Analysis. *Organization Science*, 9(5): 543–55.
- Weick, K. E. and Sutcliffe, K. M. (2002). *Managing the Unexpected: Assuring High Performance in an Age of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass.
- (2007). *Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty*. New York: Wiley.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., and Obstfeld, D. (1999). Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness. In R. S. Sutton and B. M. Staw, eds., *Research in Organizational Behavior*, Vol. 1. Stanford: Jai Press, 81–123.

- Wendling, C., J. Radisch, and S. Jacobzone (2013). *The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 25. Paris: OECD Publishing.
- White, R. K. (ed.) (1986). *Psychology and the Prevention of Nuclear War*. New York: New York University Press.
- Wildavsky, A. B. (1984). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- (1995). *But Is It True? A Citizen's Guide to Environmental Health and Safety Issues*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wildavsky, A. B. and Dake, K. (1991). Theories of Risk Perception: Who Fears What and Why? *Daedalus: Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, 119(4): 41–59.
- Wilensky, H. L. (1967). *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry*. New York: The Free Press.
- Wilsford, D. (1994). Path-Dependency, or Why History Makes It Difficult, But Not Impossible to Reform Health Care Services in a Big Way. *Journal of Public Policy*, 14(3): 251–83.
- Wilson, J. Q. (1989) *Bureaucracy*. New York: The Free Press.
- Woodward, B. and Bernstein, C. (1994). *All the President's Men*. New York: Simon and Schuster.
- Wukich, C. (2015). Social Media Use in Emergency Management. *Journal of Emergency Management*, 13(4): 281–94.
- Zahariadis, N. (2014). Leading Reform Amidst Crises: Lessons From Greece. *Public Administration*, 91(3): 648–62.
- Zelikow, P. and Rice, C. (1995). *Germany Unified and Europe Transformed: A Study of Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

