

В.В. ВАСИЛЬКОВА, В.Н. МИНИНА

КОММУНИКАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ В ПРАКТИКАХ ОКАЗАНИЯ ГРАЖДАНАМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

ВАСИЛЬКОВА Валерия Валентиновна – доктор философских наук, профессор кафедры социологии культуры и коммуникации, факультет социологии Санкт-Петербургского государственного университета (v.vasilkova@spbu.ru); МИНИНА Вера Николаевна – доктор социологических наук, профессор той же кафедры (v.minina@spbu.ru). Обе – Санкт-Петербург, Россия.

Аннотация. Цель статьи – изучение коммуникативных барьеров, возникающих между предоставляющими государственные услуги специалистами и гражданами как их получателями. Использование социокоммуникативного подхода позволило выявить барьеры институционального и неинституционального характера при коммуникационном взаимодействии должностных лиц с гражданами. К первым авторы относят барьеры, связанные с трудностями понимания нормативных документов, неэффективной организацией оказания государственных услуг, ко вторым – барьеры, связанные с психоэмоциональными особенностями межличностного общения специалистов и получателей услуг. Обнаружены различия по отдельным аспектам проблемной коммуникации в зависимости от возраста, гендерной принадлежности, уровня дохода и образования респондентов. Определены способы устранения коммуникативных барьеров, позволяющие оптимизировать процесс оказания госуслуг. Это переход к формату онлайн-коммуникации, дополнительная коммуникативная подготовка специалистов.

Ключевые слова: государственная услуга • социокоммуникативный подход • барьеры в коммуникации • лингвосемантические барьеры • организационные барьеры • психоэмоциональные барьеры • практики оказания государственных услуг

DOI: 10.31857/S013216250003749-6

Введение. Отношения между государством как социальным институтом и гражданами этого государства выступали предметом правового, социально-философского и социологического осмысления от классической античности до наших дней. Исследовательский фокус менялся в зависимости от исторического, политико-идеологического и культурного контекста. Если в XIX–XX вв. государство преимущественно рассматривалось как институт, выполняющий политические функции, осуществляющий регулирование политических, экономических, социальных отношений и проявляющий одновременно заботу о гражданах, то на рубеже XX–XXI вв. произошло изменение подхода к анализу роли государства и его учреждений. Государству и его посредникам стали предписывать новую функцию – оказание услуг. Рассмотрение этой функции вносит коррективы в модель взаимодействия государства (и его посредников) с гражданами: граждане выступают как клиенты, а государство в лице его госучреждений – как поставщик услуг. Новая модель взаимодействия приводит к необходимости осмысления понятия «государственная услуга» и связанных с ним проблем.

Российские исследователи начали использовать термин «государственная услуга» недавно в связи с проведением в 2000-х гг. административной реформы¹. В 2010 г. был принят федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (№ 210-ФЗ от 27.07.2010), в котором государственная услуга рассматривается как регулируемая в законодательном порядке деятельность федерального органа

¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» впервые установлены функции государственных органов по оказанию государственных услуг.

исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которые осуществляются по запросам заявителей².

Исследователи отмечают, что в научной литературе нет четкого определения понятия «государственная услуга» [Лич, 2013; Костина, 2014; Кулдыбаева, 2013]. При анализе государственной услуги социологи исходят из того, что есть субъект, оказывающий услугу (государственные и муниципальные органы и организации), и есть потребности в ней – информационные, функциональные и эмоциональные [Неделько, Мурзина, Егоров, 2008: 5–6]. В связи с этим оценка эффективности государственного обслуживания связывается с уровнем удовлетворенности граждан госуслугами (см.: [Jilke et al., 2015; Shingler et al., 2008; Решетникова, 2016; Южаков и др., 2014]). Проблемы, возникающие при взаимодействии государства и граждан, в том числе при оказании госуслуг, рассматриваются в работах российских социологов [Антонова, 2016; Бойков, 2003; Долгаева, Крылова, 2015; Зинченко, 2016; Климова, Климов, 2015; Фролова, 2016 и др.].

На наш взгляд, социологический анализ взаимодействия государства и граждан в процессе оказания услуг будет более глубоким, если использовать эвристический потенциал социологии коммуникаций. Прежде всего, это обусловлено тем, что понятие «коммуникация» является структурообразующим для изучения такого взаимодействия. Социология коммуникаций позволяет выработать концептуальную рамку для исследования соотношения институциональных и неинституциональных факторов взаимодействия государства и граждан. С одной стороны, речь идет о детерминации социальными институтами коммуникативных образцов взаимодействия, с другой – о субъективных аспектах взаимодействия в практиках оказания государственных услуг.

Одним из базовых концептов социологии коммуникаций является понятие коммуникативных барьеров, позволяющее обнаружить и описать препятствия (и помехи) в социальной коммуникации и способы их устранения. В литературе представлены различные виды и типологии коммуникативных барьеров, а также их интерпретации применительно к коммуникативным практикам (см., напр.: [Bovee, Thill, 2005; Park, Song, 2005; Locker, 2006; Lunenburg, 2010; Чамкин, 2010]).

На наш взгляд, специфика коммуникативных практик в процессе оказания госуслуг (как вида профессиональных коммуникативных практик) обусловлена, с одной стороны, высокой степенью их регламентированности (нормативные документы, правила, стандарты и т.п.), а с другой – непосредственным межличностным взаимодействием сотрудника и клиента. В связи с этим мы считаем целесообразным разделить изучаемые барьеры на те, которые имеют институциональную природу, и те, которые характеризуются как неинституциональные.

К первым мы относим лингвосемантические и организационные барьеры. Лингвосемантические барьеры³ связаны преимущественно с трудностями понимания документов, обеспечивающих процесс оказания услуг. В данных документах закрепляется статус определенной государственной структуры и регламентируется характер взаимодействия с гражданами. Организационные барьеры связаны с неудовлетворенностью условиями и процедурами получения госуслуг – процедурами, которые определены правилами и соответствующими документами (Регламент оказания услуг и др.). Ко второму типу коммуникативных барьеров мы относим психоэмоциональные (личностные) проблемы общения, возникающие в процессе реализации госуслуг.

² Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 21.07.2014 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Гл. 1, ст. 2.

³ Под лингвосемантическими барьерами авторы в соответствии с традицией лингвистической семантики [Кобозева, 2000; Кронгауз, 2005] понимают смысловые барьеры, обусловленные лингвистическими особенностями коммуникации (они включают стилистические, логические барьеры и барьеры, обусловленные различиями в тезаурусах коммуницирующих).

Задачами статьи выступают выявление коммуникативных барьеров институционального и неинституционального характера в практиках оказания гражданам госуслуг, а также нахождение способов преодоления таких барьеров, способствующих оптимизации процесса оказания госуслуг.

Методы исследования. Статья выполнена на основе анализа результатов эмпирического исследования, проведенного авторами в ноябре–декабре 2015 г. на базе Ресурсного центра Санкт-Петербургского государственного университета «Центр социологических и интернет-исследований» в рамках проекта Института проблем государственного русского языка СПбГУ. Объектом исследования выступали получатели госуслуг и специалисты по их оказанию в Санкт-Петербурге, Ленинградской и Псковской областях. Предварительно в данных регионах были выявлены организации, в которые чаще всего обращались граждане: Пенсионный фонд, Центры социальной защиты населения, Многофункциональные центры (МФЦ), Росреестр, Кадастровая палата, органы МВД (УФМС, ГБДД), нотариальные конторы, бюро технической инвентаризации (БТИ/ПИБ).

В качестве методов сбора первичной информации использовались: 1) выборочный опрос получателей госуслуг в виде личного структурированного интервью, 2) экспертное интервью со специалистами по оказанию услуг. Для обеспечения возможности сопоставления мнений и оценок ситуации со стороны экспертов-специалистов и получателей государственных услуг обеим сторонам задавались сходные вопросы. В то же время экспертное интервью со специалистами конструировалось так, чтобы понять, почему возникают проблемы при взаимодействии с получателями услуг.

Опрос населения проводился в местах предоставления госуслуг. Выборка формировалась следующим образом: 897 респондентов – методом случайного отбора, 101 – методом снежного кома. Дополнительный отбор (101 респондент) проводился в целях минимизации ошибки формирования выборки. Общее количество опрошенных $N = 998$ человек. Распределение по субъектам РФ: Санкт-Петербург – 392 чел. (39,2%); Ленинградская область – 307 чел. (30,8%); Псковская область – 299 чел. (30,0%).

В интервью приняли участие 16 специалистов-экспертов. Основными критериями их отбора выступали: представленность различных организаций, оказывающих госуслуги населению; уровень компетентности специалиста (образование, стаж работы, должность и должностные обязанности); независимость (способность выражать собственную точку зрения и противостоять массовым стереотипам); объективность (способность абстрагироваться от личных оценок и субъективных предпочтений); заинтересованность в исследовании.

Обработка данных опроса получателей госуслуг осуществлялась с помощью статистического пакета SPSS. Данные интервью подвергались открытому, осевому и выборочному кодированию. Использовался метод поступательной аппроксимации, предполагающий циклическое возвращение к транскриптам по мере уточнения исследовательских задач.

В результате исследования были выявлены часто отмечаемые и получателями услуг, и специалистами-экспертами коммуникативные проблемы, определяемые нами как барьеры: лингвосемантические, организационные и психоэмоциональные (или личностные).

Лингвосемантические барьеры. Индикаторами наличия лингвосемантических барьеров выступают: в письменной коммуникации – непонимание или трудности в понимании нормативных документов; в устной коммуникации «лицом к лицу» – неграмотная или «заумная» речь собеседника, использование иностранных слов, профессионализмов; в онлайн коммуникации – проблемы с пониманием содержания документов, размещенных на сайтах организаций или на портале госуслуг. В описании этих препятствий сторонами проявились некоторые различия.

В коммуникации «лицом к лицу» в качестве основного барьера получатели госуслуг называют использование специалистами иностранных слов и профессионализмов. Негативно к этому относятся 41,3% респондентов, позитивно – 24,5%, нейтрально – 26,3%, затрудняются ответить – 7,9%. Возраст, уровень образования и дохода влияют на

отношение к использованию иностранных слов. Чем респонденты старше, тем негативнее они к этому относятся (85,7% представителей старшей возрастной группы). Чем выше уровень образования и дохода респондентов, тем более лояльны они к использованию иностранных слов и профессионализмов, усматривая в них не столько проблему, сколько функцию уточнения смысла понятий, т.е. возможность снятия коммуникативного барьера. Для сравнения: негативное отношение демонстрируют 51,2% респондентов со средним образованием и 37% – с высшим образованием, а также 46,5% респондентов с низким доходом и ни один – с высоким доходом.

Наличие коммуникативных барьеров в понимании нормативных документов фиксируется обеими сторонами. Приблизительно половина экспертов признаются в таких проблемах и связывают их:

1) с содержанием самих документов:

1а) – с неправильным оформлением или некачественным заполнением первичных документов: «Наверное, 50% трудовых книжек – это ребусы и кроссворды. Это ситуации, когда мы не знаем, как учесть тот или иной период» (ПФ⁴, 15 лет);

1b) – с нарушением логики в составлении документа: «У того, кто писал этот договор, мысль ушла <...> одна мысль еще не закончилась, а идет уже вторая» (ПФ, 1 год);

1с) – с «размытым» смыслом, отсутствием конкретики в формулировках: «Я не понимаю, почему у нас такие законы, которые сути не несут. Ну, может быть, они, и несут, но она очень завуалирована...» (БТИ, 8 лет);

1d) – со сложным построением фраз, непонятным или «канцелярским» языком: «...административные регламенты. <...> Очень сложно по ним работать. Очень многое непонятно. <...> Он так написан, что мы не можем работать так, как они просят. Потому что <...> не по-русски написано, к сожалению» (ЦЗН, 14 лет);

1е) – с большим количеством ссылок на другие документы, сносок и комментариев: «В любом законе или подзаконном акте есть куча ссылок, сносок, подссылок, на которые приходится обращать внимание, по несколько раз перечитать» (РМФЦ, 5 лет);

2) с нескоординированностью документов разных уровней: «...бывают и законопроекты, которые друг другу противоречат. Вот, например, с арендой по 105 закону федеральному: людям выдали землю в аренду, многодетным, чтобы они там построили дом. А <...> договора эти выдавались районной администрацией. Кадастровая, она не принимает декларацию, которая заполняется местной администрацией <...>. Я даже не знаю, как это объяснить, потому я даже писал президенту письмо по этому поводу. Потому что тупиковая ситуация, <...> если декларация заполнена местными органами самоуправления» (БТИ, 8 лет);

3) с частым изменением законодательства, порождающим:

3а) – несогласованность форм документов, выданных в разное время: «Это все связано со старыми правами. <...> В старых свидетельствах в основном проблемы с датами: не ставились даты выдачи свидетельства. Дат нет, и начинаются проблемы» (КП, 2 года);

3b) – необходимость постоянно следить за изменением содержания нормативных документов: «У нас был один Гражданский Кодекс, потом другой, сейчас третий Гражданский кодекс. И изменения каждый день, каждый день...» (НК, 33 года).

Среди факторов, способствующих преодолению таких барьеров, называются следующие: опыт работы и высокий уровень профессионализма сотрудника; наличие квалифицированных посредников (юристов, чиновников, законодателей), которые при разработке документов учитывают уровень восприятия реципиентов; развитие навыков онлайн коммуникации у посетителей; повышение юридической, нормативно-правовой грамотности населения: «Самообразование должно быть у любого человека. Человек должен

⁴При кодировке информанта указывается его место и стаж работы в данной организации, при этом используются следующие сокращения: ПФ – Пенсионный фонд; ОСЗН – Отдел социальной защиты населения; ЦЗН – Центр занятости населения; РР – Управление Росреестра; КП – Кадастровая палата; БТИ (ПИБ) – Бюро технической инвентаризации (проектно-инвентаризационное бюро); РМФЦ – районный Межфункциональный центр; НК – нотариальная контора.

разбираться в тех или иных нормативных документах. <...> Это должно быть и с одной стороны, и с другой. И нормативные акты должны писаться под человека. И человек не должен сидеть на месте» (ПФ, 10 лет).

Получатели госуслуг также фиксируют проблемы в понимании нормативных документов: 71,4% из них считают, что нормативные документы пишутся в расчете не столько на граждан, сколько на специалистов: юристов, правоведов, чиновников. В ответах на этот вопрос проявились различия между респондентами с разным уровнем дохода. Среди опрошенных с высоким уровнем доходов 66,7% полагают, что язык нормативных документов доступен для всех граждан, по сравнению с 42,2% разделяющих такое же мнение граждан с низким уровнем доходов.

Получатели услуг отмечают, что в преодолении подобных барьеров могут помочь своего рода «институциональные посредники», которые сделают профессиональный язык более понятным простым гражданам. Ими могут выступать государственные чиновники, депутаты (26,6%), независимые общественные организации (25,5%), госслужащие (23,3%) и др.

Организационные барьеры. Организационные барьеры фиксируются преимущественно получателями услуг. Среди них 49,7% отмечают длительное ожидание приема, стояние в очередях. Далее по мере убывания названы: «неудобное пространство и некомфортная обстановка в общем зале» – 11,9%; неумение сотрудников организовать координацию действий посетителя (дать консультацию) – 11,5%; «недостаточное количество времени на прием граждан» – 9%.

По мнению респондентов, при переходе к онлайн коммуникации организационные барьеры отчасти устранились. Однако большинство опрошенных все же предпочитают получение государственной услуги на личном приеме (50,8%), в то время как онлайн коммуникации отдают предпочтение лишь 20,8% респондентов, а 22,7% выбирают форму коммуникации в зависимости от ситуации. При этом наблюдается связь между выбором формы коммуникации и уровнем образования и дохода: чем он выше, тем предпочтительнее онлайн коммуникация и тем меньше граждане нуждаются в посредниках и консультациях со стороны сотрудников «на личном приеме». Онлайн коммуникацию при среднем показателе 20,8% предпочитают 7,3% лиц со средним и 28,5% – с высшим образованием, 15,6% – с низким уровнем доходов и 66,7% – с высоким их уровнем.

Преимущества онлайн коммуникации получатели государственных услуг связывают с оптимизацией организационных процедур, экономией времени и физических усилий («не надо никуда ходить, ездить» – 55,5%, «не надо ждать, терять время в очередях» – 38,8%, «придает четкость в заполнении документов и получении услуг» – 16,1%). В то же время указан ряд организационных неудобств в работе как с сайтом организации, в которую они обращались, так и с порталом государственных услуг. Как правило, отмечается, что на сайте мало полезной информации и нет возможности задать вопрос специалистам в режиме онлайн. Что касается портала государственных услуг, здесь респонденты выделили следующие организационные неудобства: не ясно, как пользоваться каталогом услуг, не всегда можно найти необходимую информацию, невозможно задать вопрос по существу запроса. Доля тех, кто пользуется различными формами онлайн-коммуникации, здесь невелика: только 28,3% опрошенных изучали сайт организации и 23,6% – поработали с порталом услуг. Среди представителей старшего поколения таких пользователей вообще нет.

Психозомоциональные барьеры. Психозомоциональные барьеры были выявлены в ходе анализа данных респондентами оценок профессиональных компетенций специалистов по оказанию госуслуг. Наряду с ожидаемо высокими требованиями к профессиональным знаниям («знать нормативные документы и уметь их разъяснить» – 69,9%, «уметь объяснять профессиональные термины и сложные понятия доступным языком» – 53,1%), они отмечают необходимость обладания навыками эмпатии: «уметь выслушать и понять посетителя» (47,4%), «проявлять терпение и выдержку» (38,7%), «учитывать потребности и интересы клиента, подсказывая варианты действий» (37%). На втором плане оказались требования, связанные с обладанием конфликто- и стрессоустойчивостью: «не допускать

проявления негативных эмоций и агрессии в адрес посетителя» (16,2%), «предупреждать конфликтные ситуации» (15,1%). Просматриваются различия в этих оценках со стороны мужчин и женщин, представителей молодого и старшего поколения. Мужчины менее требовательны к проявлению высокой эмпатии у сотрудников (необходимость «обладать терпением, проявлять выдержку» отмечает 31,7% мужчин и 42,2% женщин при среднем показателе 38,7%). Представители старшего поколения (от 70 лет и старше) больше других возрастных групп нуждаются в понимании и психоэмоциональном комфорте при общении со специалистами (требование «уметь выслушать и понять посетителя» высказывают 64,3% представителей старшего поколения и 44,2% молодых людей при среднем показателе 47,4%).

Главным средством преодоления психоэмоциональных барьеров 87,2% опрошенных считают специальную подготовку (переподготовку) для специалистов и служащих. На уточняющий вопрос о том, чему именно надо их обучать, лидируют ответы: «психология общения» (46,1%), «культура общения» (43,4%), «деловая коммуникация/деловое общение» (36,7%). В ответах заметны гендерные и возрастные различия: женщины чаще мужчин фиксируют недостаточную подготовку специалистов в области психологии общения (49,6 против 38,8% у мужчин). Представители самого старшего поколения чаще обращают внимание на нехватку культуры общения у сотрудников (83,3% по сравнению с 38,8% респондентов среднего возраста и 42,3% молодежи). Чем ниже уровень образования и доходов получателей услуг, тем более востребованы компетенции специалистов, связанные с эмпатией и умением не допускать (предупреждать) конфликты. Например, «уметь выслушать и понять посетителя» (при среднем показателе 47,4%) считают обязательным требованием 71,4% респондентов с основным общим образованием и 45% – с высшим, а также 50% респондентов с низким доходом и 33,% – с высоким доходом. Таким образом, чем выше уровень доходов, тем выше оценки уровня владения техническими компетенциями (*hard skills*) специалиста по сравнению с уровнем владения так называемыми «мягкими» компетенциями (*soft skills*).

Наличие психоэмоциональных барьеров в межличностной коммуникации отмечают и эксперты – специалисты по оказанию госуслуг, когда описывают характеристики «трудного клиента». По большому счету, таким клиентом может быть любой человек, который по разным причинам чем-то недоволен и не желает или не готов слышать вторую сторону. Одни информанты отмечают трудности в общении с пенсионерами, другие – с посетителями из сельской местности, третьи – с малообразованными людьми, четвертые – с руководителями (директорами фирм и т.д.). Однако большинство сходится на том, что «трудный клиент» – это человек, не желающий слышать и понимать объяснения, выстраивать диалог, имеющий свою негибкую позицию. В работе с «трудными клиентами» наиболее сложными для специалистов являются ситуации агрессии со стороны получателя государственной услуги: *«Психологически тяжело, когда люди переходят на личность: хамят, грубят, обзываются. Не всегда можно себя сдерживать, а ответить – понятно, что мы не можем ответить»* (ПФ, 15 лет). В таких ситуациях одним из них удастся держать себя в руках: *«Внутри, конечно, все горит, но снаружи не показываю. И рот на замке, чтобы лишнего не сказать...»* (ПИБ, 20 лет), а другим не удастся: *«Ну, бывает, что если кричат, то начинаю нервничать, злиться начинаю... Бывает такое, что могу и накричать...»* (БТИ, 10 мес.).

Говоря о проблемных ситуациях, порождающих коммуникативные барьеры, эксперты выделяют две группы причин. Первую можно обозначить как острую психоэмоциональную реакцию на сбой в институциональном взаимодействии. Это причины, связанные с:

1) содержанием или отсутствием необходимого документа: *«В прошлом году была одна такая. Заказала на приеме документы. Получила, ее это не устроило, она очень громко кричала в зале приема, что мы тут все взяточники, только деньги делаем, дерем с клиентов. Документ, который она получила, типа она заказывала не этот документ, ей другой нужен был»* (ПИБ, 20 лет);

2) долгими сроками рассмотрения и оформления документов, с задержками предоставления документов;

3) длинными очередями;

4) ощущением клиента, что его права нарушены, что его чего-то лишают: «Суть конфликта – нарушено право. Все равно, в какой бы организации это не было. У него сложилось впечатление, он что-то прочитал, он решил, что, да, он имеет на это право... Ну, решил он так» (ОСЗН, 12,5 лет);

5) непониманием или различной трактовкой текстов нормативных документов: «Законодательство, оно написано вроде как понятно. Но исполнители, читая данное законодательство, не говоря уже про МЦФ, на одну и ту же фразу имеют совершенно разные мнения» (РМФЦ, 5 лет).

Вторая группа причин – это реакция на собственные жизненные проблемы, которые актуализируются в процессе взаимодействия с представителями госструктур:

1) субъективные проблемы посетителей (обида на жизнь и на государство, плохое здоровье, бедственное материальное положение), попытка найти виноватого: «Человек обижен на жизнь, здоровья нет. И много граждан, которые получают небольшую пенсию. <...> Они больше обижены на государство, на жизнь. И мы для них олицетворяем это государство» (ПФ, 15 лет);

2) разочарование в коммуникативных ожиданиях: «Может, с ним грубо обращаются. Потом, может, ему кажется, что очень дорого. А, может быть, слишком долго» (НК, 33 года);

3) предшествующие взаимодействию конфликты: «Жалобы на законы наши неправильные. Может быть, на какого-то конкретного работодателя. Есть и личные» (ЦЗН, 14 лет).

В ходе интервью были выявлены коммуникативные практики (приемы) преодоления психоэмоциональных барьеров, выработанные благодаря опыту профессионального взаимодействия, а также личным качествам специалистов:

– выслушать клиента до конца: «Надо спокойно выслушать до конца, потом подключиться, пообщаться по душам» (ПИБ, 20 лет);

– иметь большую выдержку и терпение, говорить в спокойном и уважительном тоне: «Да, разговаривать, разговаривать в спокойном тоне... Это, прежде всего, уважение к человеку. Соблюдение этики, такта в разговоре, общении... Надо уметь гасить конфликт. И самое главное – надо уважительно разговаривать с человеком» (КП, 1,5 года);

– дать четкие объяснения по каждому пункту и повторить эти объяснения столько, сколько потребуется;

– говорить тише, чтобы мобилизовать внимание клиента: «Бывает, что чем тише говоришь, тем быстрее тебя начинают слушать» (ПФ, 15 лет);

– говорить на языке нормативных документов, что дисциплинирует получателя: «Когда человек не хочет понимать, не хочет слушать, переходит на оскорбления, то переходим на сухой язык закона. Это начинает дисциплинировать наших заявителей» (МФЦ, 4 года);

– попытаться понять, зачем пришел клиент, задавая ему наводящие вопросы: «Если человек не понимает, чего он хочет, то я начинаю задавать наводящие вопросы. И вытягиваю из него весь смысл, зачем он пришел» (ПФ, 1 год).

Таким образом, эксперты воспринимают преодоление коммуникативных барьеров как фактор оптимизации взаимодействия между госструктурами и гражданами, как способ, позволяющий наладить эффективное воспроизводство институционально заданных норм и правил.

Важным направлением деятельности по преодолению рассматриваемых барьеров работники госслужб (специалисты) считают повышение уровня своей профессиональной компетентности, включающей знание нормативных документов и процедур, навыки эффективного общения. Приведем наиболее характерные мнения по этому поводу.

«Во-первых, человек должен быть грамотным. Во-вторых, он должен быть подкован в вопросах государства и права, хотя бы по тем вопросам, которые предоставляет не только он, но и вся организация в целом. Он должен быть устойчивым психически, эмоционально

устойчивым. Должен уметь контролировать свое поведение. Быть вежливым. Он должен уметь принимать сторону клиента и стараться понять клиента» (ПФ, 2 года).

«Коммуникативными обязательно. Толерантность. Терпимость. Я понимаю, что уже ничего не сделаешь с личностными качествами. Но обучение коммуникативности, деловому общению, позитивному общению – обязательно должно быть» (ЦЗН, 14 лет).

«Во-первых, должен уметь работать с документами. Наверное, должен иметь какие-то навыки в общении с людьми. <...> Самый большой грех для нас – это хамство и грубое обращение с заявителями. Мы на это не имеем права» (РМФЦ, 4 года).

На вопрос, должны ли специалисты проходить дополнительную подготовку (переподготовку) для совершенствования навыков коммуникации, специалисты-эксперты проявили единодушие – все ответы положительны, порой даже категоричны («чем чаще, тем лучше!»). Большинство пожеланий – максимально широкая коммуникативная подготовка, включая и простую языковую грамотность, и «подкованность» в вопросах государства и права, и психологическую подготовку (навыки стрессоустойчивости), навыки эмпатии (понимания клиента), навыки работы с «трудными клиентами» и даже педагогические навыки. Эксперты подчеркивают важность таких дисциплин, как риторика, психология общения, деловое общение, конфликтология, культура общения. Формы переподготовки, по их мнению, могут быть различными – специальные курсы, тренинги, лекции с разбором специальных кейсов.

Заключение. Использование социокоммуникативного подхода дает возможность расширить круг факторов, влияющих на эффективность государственного обслуживания. Проведенное авторами исследование позволило сравнить мнения взаимодействующих сторон о процессе оказания и получения государственных услуг и обнаружить коммуникативные барьеры институционального (лингвосемантические, организационные), а также неинституционального характера (психозэмоциональные).

Лингвосемантические барьеры связаны с трудностями в понимании языка нормативных документов. Для их устранения и получатели услуг, и специалисты-эксперты предлагают с помощью «институциональных посредников» переводить язык нормативных документов на язык, доступный рядовым гражданам. Также эксперты предлагают повышать уровень правовой компетентности получателей госуслуг.

Организационные барьеры в коммуникации связаны с проблемами самой процедуры оказания госуслуг. Одной из форм устранения таких барьеров может быть переход к режиму онлайн коммуникации.

Психозэмоциональные барьеры специалисты связывают с причинами: 1) негативная реакция клиентов на сбой в институциональном взаимодействии; 2) реакция клиентов на собственные жизненные проблемы, которая актуализируется в процессе взаимодействия с представителями госструктур. Получатели услуг связывают наличие таких барьеров с нехваткой навыков эффективного общения (эмпатии, конфликто- и стрессоустойчивости и др.). Все опрошенные фиксируют необходимость в дополнительной коммуникативной подготовке (переподготовке) специалистов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Антонова В.К. Особенности профессионализации госслужащих в условиях современных российских реформ // Социологические исследования. 2016. № 2. С. 76–82.
- Бойков В.Э. Государственная служба. Взгляд изнутри и извне (Социологический анализ) // Социология власти. 2003. № 1. С. 85–90.
- Долгаева Е.И., Крылова В.В. Претензии населения к власти: что остается за рамками количественных измерений // Социологические исследования. 2015. № 7. С. 58–64.
- Зинченко Г.П. Государственная служба в предметном поле социологии // Социологические исследования. 2016. № 2. С. 70–75.
- Климова С.Г., Климов И.А. Взаимодействие горожан с властью: компетентное участие и проблема посредников // Социологические исследования. 2015. № 4. С. 51–57.

- Кобозева И.М. Лингвистическая семантика. М.: УРСС Эдиториал, 2000.
- Костина С.Н. Проблемы организации мониторинга качества оказания государственных услуг. URL: http://elar.ufru.ru/bitstream/10995/29996/1/apsmkoу_2014_04_75.pdf (дата обращения: 17.04.2017).
- Кронгауз М.А. Семантика: Учебник. М.: Академия, 2005.
- Кулдыбаева И.У. К вопросу о сущности государственных услуг // Вестник ЮУрГУ. Сер. «Право». 2013. Т. 13. № 2. С. 103–104.
- Лич В.В. Административный регламент оказания государственных услуг в системе правовых актов // Экономика, статистика и информатика. 2013. № 6. С. 56–59.
- Неделько С.И., Мурзина И.А., Егоров С.Н. Понятие государственной услуги как категории государственного управления // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. Социология. 2008. № 3. С. 3–11.
- Решетникова Д.С. Факторы оценки населением эффективности деятельности гражданских служащих при оказании государственных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 131–164.
- Фролова Е.В. Взаимодействие населения и местной власти: проблемы и новые возможности // Социологические исследования. 2016. № 4. С. 59–64.
- Чамкин А.С. Системно-социологический взгляд на коммуникационную деятельность: структура процесса и барьеры // Системная психология и социология. Научно-практический журнал. 2010. № 1. URL: http://systempsychology.ru/journal/n_1_2010/9 (дата обращения: 23.06.2017).
- Южаков В.Н., Бойков В.Э., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В., Добролюбова Е.И. Государственные и муниципальные услуги: характер и качество предоставления // Власть. 2014. № 6. С. 128–136.
- Bovee C.L., Thill J.V. Business Communication Today. 8th ed. New Jersey: Prentice-Hall International Inc., 2005.
- Park E., Song M. Communication Barriers Perceived by Older Patients and Nurses // International Journal of Nursing Studies. 2005. Vol. 42 (2). Feb 1. P. 159–166. DOI: 10.1016/j.ijnurstu.2004.06.006.
- Jilke S., Meuleman B., Van de Walle S. We Need to Compare, but How? Measurement Equivalence in Comparative Public Administration // Public Administration Review. 2015. Vol. 75. Iss. 1. P. 36–48. DOI: 10.1111/puar.12318.
- Locker K.O. Business and Administrative Communication. 7th Edition. New York: Irwin/McGraw-Hill, 2006.
- Lunenburg F.C. Communication: The Process, Barriers, and Improving Effectiveness // SCHOOLING. 2010. Vol. 1. No 1. P. 1–11.
- Shingler J., Van Loon M.E., Alter T.R., Bridger J.C. The Importance of Subjective Data for Public Agency Performance Evaluation // Public Administration Review. 2008. Vol. 68. Iss. 6. P. 1101–1111. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.00958.x.

Статья поступила: 01.11.17. Финальная версия: 07.05.18. Принята к публикации: 24.09.18.

COMMUNICATIVE BARRIERS IN PRACTICES OF PROVIDING PUBLIC SERVICES TO CITIZENS

VASILKOVA V.V.*, MININA V.N.*

*Saint Petersburg State University

Valeria V. VASILKOVA, Dr. Sci. (Philos.), Prof., Chair of Sociology of Culture and Communication at the Faculty of Sociology (v.vasilkova@spbu.ru); Vera N. MININA, Dr. Sci. (Sociol.), Prof., Chair of Sociology of Culture and Communication at the Faculty (v.minina@spbu.ru). Both – Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia.

Abstract. The article discusses communicative barriers that arise in practices of public services providing. The research conducted by the authors is based on socio-communicative approach which allowed identifying institutional and non-institutional barriers between suppliers (officials) and recipients (citizens) of public services. Institutional barriers deal with difficulties in understanding normative documents as well as with ineffective organization of public services. Non-institutional barriers relate to psycho-emotional features of interpersonal communication between officials and citizens. The authors found that there were differences in some aspects of problematic communication depending on age, gender, income level and education of respondents. Also based on the results of survey they defined the measures to overcome the barriers to optimize public services providing. These measures include online communication development and additional communication training of officials.

Keywords: public service, socio-communication approach, communication barriers, lingvosemantic barriers, organizational barriers, psycho-emotional barriers, practices of public service providing.

REFERENCES

- Antonova V.K. (2016) Features of Professionalization of Civil Servants in the Context of Modern Russian Reforms. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological studies]. No. 2: 76–82. (In Russ.)
- Bovee C.L., Thill J.V. (2005) *Business Communication Today*. 8th Edition. New Jersey: Prentice-Hall International Inc.
- Boykov V.E. (2003) Public Service. A View from Within and Outside (Sociological Analysis). *Sociologia vlasti* [Sociology of Power]. No. 1: 85–90. (In Russ.)
- Chamkin A.S. (2010) System-sociological View on Communication Activity: the Structure of the Process and Barriers. *Systemnaya psihologiya i sociologia. Nauchno-practicheskiy zhurnal* [Systemic Psychology and Sociology. Scientific and Practical Journal]. No. 1. URL: http://systempsychology.ru/journal/n_1_2010/9 (accessed 23.06.17). (In Russ.)
- Dolgaev E.I., Krylova V.V. (2015) Population's Claims to Power: What Remains beyond the Scope of Quantitative Measurements. *Sociologia vlasti* [Sociology of Power]. No. 7: 58–64. (In Russ.)
- Frolova E.V. (2016) Interaction between the Population and Local Authorities: Problems and New Opportunities. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies]. No. 4: 59–64. (In Russ.)
- Jilke S., Meuleman B., Van de Walle S. (2015) We Need to Compare, but How? Measurement Equivalence in Comparative Public Administration. *Public Administration Review*. Vol. 75. Iss. 1: 36–48. DOI: 10.1111/puar.12318.
- Locker K.O. (2006) *Business and Administrative Communication*. 7th Edition. New York: Irwin/McGraw-Hill.
- Lunenburg F.C. (2010) Communication: The Process, Barriers, and Improving Effectiveness. *SCHOOLING*. Vol. 1. No. 1: 1–11.
- Klimova S.G., Klimov I.A. (2015) Interaction of Citizens with Authority: Competent Participation and the Problem of Intermediaries. *Sociologia vlasti* [Sociology of Power]. No. 4: 51–57. (In Russ.)
- Kobozeva I.M. (2000) *Linguistic Semantics*. Moscow: URSS Editorial. (In Russ.)
- Kostina S.N. (2014) *Problems of Monitoring the Quality of Public Services*. URL: http://elar.urfu.ru/bitstream/10995/29996/1/apsmkoy_2014_04_75.pdf (accessed: 17.04.2017). (In Russ.)
- Kronhaus M.A. (2005) *Semantics: Textbook*. Moscow: Publishing Center "Academy". (In Russ.)
- Kuldybaeva I.U. (2013) On the Essence of Public Services. *Vestnik Juzno-Uralskogo GU. Seria «Pravo»* [Vestnik of South Ural State University. Issue of Law]. Vol. 13. No. 2: 103–104. (In Russ.)
- Leach V.V. (2013) Administrative Regulations for Providing Public Services in the System of Legal Acts. *Economica, statistika i informatika* [Economics, Statistics and Informatics]. No. 6: 56–59. (In Russ.)
- Nedelko S.I., Murzina I.A., Egorov S.N. (2008) The Concept of Public Service as a Category of Public Administration. *Izvestiya Vysshikh Uchebnykh Zavedeniy. Povolzskiy region. Obchestvennyye nauki* [Izvestia of High Educational Institutions. The Volga Region. Social Sciences. Sociology]. No. 3: 3–11. (In Russ.)
- Park E., Song M. (2005) Communication Barriers Perceived by Older Patients and Nurses. *International Journal of Nursing Studies*. Vol. 42 (2). Feb 1: 159–166. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijnurstu.2004.06.006>.
- Reshetnikova D.S. (2016) Factors of Public Assessment of Civil Servants' Performance in Providing Civil Services. *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniya* [Public Administration Issues]. No. 2: 131–164. (In Russ.)
- Shingler J., Van Loon M.E., Alter T.R., Bridger J.C. (2008) The Importance of Subjective Data for Public Agency Performance Evaluation. *Public Administration Review*. Vol. 68. Iss. 6, P. 1101–1111. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2008.00958.x.
- Zinchenko G.P. (2016) Public Service in the Field of Sociology. *Sociologia vlasti* [Sociology of Power]. No. 2: 70–75. (In Russ.)
- Yuzhakov V.N., Boykov V.E., Pokida A.N., Zybunovskaya N.V., Dobrolyubova E.I. (2014) Public Services: the Nature and Quality of the Provision. *Vlast' [Power]*. No. 6: 128–136. (In Russ.)

Received: 01.11.17. Final version: 07.05.18. Accepted: 24.09.18.