

И.А. ШМЕРЛИНА

«УСЛУГА». СЕМАНТИКА КОНЦЕПТА И ЛОГИКА РОССИЙСКИХ РЕФОРМ

Статья посвящена рассмотрению семантических и содержательных аспектов российских реформ в сфере государственных и муниципальных услуг населению. Показано, что понятие «государственная / муниципальная услуга» имеет два принципиально разных прочтения, каждое из которых отсылает к соответствующему федеральному закону. Один из них регулирует взаимодействия между государственными / муниципальными органами и гражданами, второй определяет порядок финансирования учреждений социальной сферы. В обоих случаях смысл реформ довольно точно отвечает семантике концепта «услуга». Однако если в первом случае использование данного концепта представляется адекватным, то во втором его значение вступает в резкий и опасный диссонанс с социокультурными ценностями, регулирующими деятельность российских институтов образования, медицины, науки, культуры. Утверждается, что эти ценности описываются скорее концептом «служение», нежели «услуга».

Ключевые слова: услуга; государственные и муниципальные услуги; федеральный закон; «сервисно ориентированное» государство; административная реформа; бюджетная реформа; казенное, бюджетное и автономное учреждение; служение.

Шмерлина Ирина Анатольевна — кандидат философских наук, старший научный сотрудник Института социологии РАН, ведущий научный сотрудник Центра методологии федеративных исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС). **Электронная почта:** Shmerlina@yandex.ru

Статья выполнена на базе исследовательского проекта Центра методологии федеративных исследований РАНХиГС «Предложения по совершенствованию критериев оценки эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти» (2012).

Мы должны признать влияние языка на различные виды деятельности людей не столько в особых случаях употребления языка, сколько в его постоянно действующих общих законах и в его повседневной оценке им тех или иных явлений.

Бенджамин Ли Уорф [7, с. 135]

Государственные реформы в сфере оказания услуг населению

Гипотеза лингвистической относительности Сепира–Уорфа, согласно которой люди ведут себя так, как предписывает язык, — одна из наиболее популярных гипотез социогуманитарного дискурса. Эта концепция сохраняет свое эвристическое значение как для понимания индивидуального восприятия и поведения, так и для анализа надывидуальных процессов социокультурного и институционального плана. Настоящая работа сфокусирована как раз на последнем — на рассмотрении семантической подоплеку сегодняшних российских реформ, связанных со сферой государственных и муниципальных услуг населению.

Сегодняшняя официальная риторика российской власти построена на акцентировании идеи социально эффективного и, более того, «сервисно ориентированного» государства.

Главной целью концепции совершенствования государственного регулирования на 2011–2013 гг. является создание «компактного», «сервисно ориентированного государства» ...государство ...гарантирует высокое качество предоставления госуслуг для решения проблем граждан¹.

Предполагается, что такое государство обеспечивает своим гражданам высокие стандарты образовательных услуг, медицинской и социальной помощи, а также легкий и комфортный «интерфейс» взаимодействия власти и физических и юридических лиц.

Целью реформирования объявлено повышение эффективности, качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Как сказал один из экспертов², «сейчас мы должны жить в логике ... госуслуг» (здесь и далее в цитатах курсив наш. — *И.А.*).

¹ Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации «Административная реформа в Российской Федерации». Страница «Гражданам». Дата обращения: 13.06.2012.
URL: <<http://ar.gov.ru/citizen>>.

² В подготовке настоящей статьи использованы материалы экспертного интервью о ходе реализации на местах Федерального закона № 83, проведенного Центром методологии федеративных исследований РАНХиГС. В роли экспертов выступили четырнадцать представителей муниципальных органов власти в ранге руководителей и заместителей руководителей министерств и департаментов образования, здравоохранения, науки,

О чем конкретно идет речь — что именно должно стать более доступным, более качественным и более эффективным? Этот на первый взгляд простой вопрос оказывается одним из наиболее сложных. В общем виде понятно — речь идет об услугах. Однако что такое государственные и муниципальные услуги? В ходе анализа выяснилось, что о государственных / муниципальных услугах можно говорить в двух специфических ракурсах, и каждый из них требует специального рассмотрения.

Услуга в первом значении — это действие, которое оказывает государственный / муниципальный орган в ответ на обращение гражданина или юридического лица. Именно так данное понятие трактуется в Федеральном законе от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — ФЗ-210)³, и именно совершенствование этих услуг составляет содержание административной реформы, начатой еще в 2003 году. Речь в данном случае идет главным образом о всевозможных справках,

культуры, социальной сферы и финансов пяти областей РФ. Опрос проходил в мае-июне 2012 г.

³ «Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее — государственная услуга), — деятельность по реализации функций соответствующего федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее — органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации исполнительных органов, предоставляющих государственные услуги;

2) муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления (далее — муниципальная услуга), — деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее — орган, предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований...» [ФЗ-210, ст. 2].

разрешениях, документах — с данной необходимостью сталкиваются все граждане на том или ином этапе жизни.

Однако понятие «государственная / муниципальная услуга» используется и в другом контексте: когда речь идет не о разрешительных бумагах и справках, а об обеспечении важнейших сфер жизнедеятельности человека. Такого рода услуги оказывают гражданам государственные и муниципальные учреждения социальной сферы — медицинские, образовательные, спортивные, культурные и разного рода службы социальной помощи. Уместно ли в данном случае использовать слово *услуга*?

Семантические грани понятия «услуга»

Семантический профиль понятия «услуга» весьма своеобразен и включает в себя несколько явных и подсознательно воспринимаемых коннотаций. Основное значение данного концепта — некое полезное действие. Этот смысл хорошо оттеняется фразеологическим оборотом *медвежья услуга*, построенным по логике оксюморона.

УСЛУГА, -и, ж. 1. Действие, приносящее пользу, помощь другому. Оказать услугу. Предложить свои услуги. Дружеская у. Медвежья у. (неловкая помощь, услуга, причиняющая только вред). 2. мн. Бытовые удобства, предоставляемые кому-н. Бюро добрых услуг. Все виды бытовых услуг. Коммунальные услуги. * К вашим услугам — вежливая реплика в знач. готов вас выслушать, быть вам полезным. *Можно видеть товарища Иванова? — Я к вашим услугам* [6].

Вторая характеристика денотата «услуги» (не отраженная в словарях, но хорошо улавливаемая на уровне быденного языка) — дискретность полезного действия. Услуга — это не постоянно протекающая полезная деятельность, а разовый акт. В этом смысле сочетание «образовательные услуги» воспринимается как довольно «корявый» концепт, в то время как «получение справки из органа государственной власти» более отвечает представлению о том, что может быть названо услугой. Ведь в данном случае речь идет о конкретном и четко локализованном «продукте»: справке или ином документе, содержащем информацию строго фиксированного характера.

Третья коннотация — определенная иерархичность взаимоотношений тех, кто оказывает услугу и кто ею пользуется. В слове *услуга* ощущается, с одной стороны, мотив угодничества, с другой — некоторой снисходительности. Показательно, что друзьям никогда не *оказывают услугу*, но — *помогают*. В отношениях между близкими людьми невозможно выражение *я оказал тебе услугу* — оно вызовет не только недоумение, но негодование со стороны «получателя».

Услуга — это нечто, оказываемое по доброй воле, как некая *милость* «услужника»; это то, что могло бы и не делаться, не будь на то желания соответствующего «агента».

Наше предположение может показаться лингвистической фантазией, но весьма симптоматично, что в коммунальной сфере оказывают гражданам именно «услуги», а не выполняют, скажем, свою «работу» или осуществляют соответствующие «функции».

В отличие от работы или функции, услуга преимущественно совершается «в интересах определенного физического (юридического) лица»⁴. При этом между производителем и получателем услуги «устанавливаются... правовые и финансовые» отношения [1]. Финансовые и прочего рода взаимоотношения, устанавливаемые российскими производителями коммунальных услуг с потребителями, хорошо известны; с незапамятных времен эта тема служит для наших сатириков неисчерпаемым источником. Собственно говоря, было бы лучше, если коммунальные службы не оказывали бы услуги, но выполняли свою работу и функции.

Вместе с тем в слове *услуга*, в котором хорошо различим тот же корень, что и в слове *слуга*, присутствует легкий оттенок угодничества, особенно ощутимый в глагольной лексеме.

УСЛУЖИВАТЬ, услужить ...оказывать услуги, угождать, стараться быть полезным, помогать. *У меня своего слуги нет, а услуживает дворник, прислуживает* [3].

В том, что при выборе официального термина предпочтение было отдано этому слову, можно увидеть неуклюжую по исполнению, но достойную по замыслу попытку сломать бюрократический аутопойезис и повернуть государственную машину лицом к гражданам. Государственный аппарат не должен заниматься отвлеченной работой, отправлением функций, но должен «оказывать услуги, угождать, стараться быть полезным, помогать» [3] гражданам. Именно в этом состоит идея «сервисно ориентированного государства». Как она реализуется — отдельный сюжет, который в настоящей статье обсуждаться не будет. Подчеркнем лишь, что, несмотря на все смысловые нюансы и семантические шлейфы, понятие «государственная / муниципальная услуга» довольно хорошо вписывается в современный общественно-политический тезаурус.

Иное дело — «услуги», оказываемые государственными учреждениями социальной сферы. Насколько корректно использовать понятие

⁴ Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. Страница «Государственные (муниципальные) услуги (работы)». Дата обращения: 16.08.2012. URL: <<http://www.minfin.ru/ru/budget/83-fz/resmon/services/>>.

«государственная / муниципальная услуга» там, где речь идет не о разного рода разрешительных бумагах и справках, а об обеспечении важнейших сфер жизнедеятельности человека?

У этой проблемы, помимо семантических, есть и юридические аспекты. Административная и бюджетная⁵ реформы идут параллельно, и использование ими одних и тех же ключевых терминов создает «понятийный шум», сквозь который трудно различить смысл преобразований. Возникающие в связи с этим трудности, с которыми столкнулись ответственные за реализацию бюджетной реформы работники государственных и муниципальных учреждений, потребовали официальных разъяснений:

В связи с использованием в законодательстве Российской Федерации близких терминов и понятий, необходимо различать понятия услуг, оказываемых в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»..., и услуг, оказываемых в контексте Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ⁶.

Существует путаница в понятиях «перечень услуг» и «реестр государственных муниципальных услуг», которые оказываются органами власти. Как известно, понятие «государственные муниципальные услуги» встречается в Законе № 83-ФЗ и в Законе... № 210-ФЗ... Однако нужно четко понимать и различать услуги в контексте этих двух законов. Закон № 210-ФЗ регламентирует государственные муниципальные услуги, которые оказываются органами власти в ходе реализации ими своих функций при осуществлении возложенных на них или переданных с другого уровня полномочий (например, выдача разрешения на строительство, предоставление выписки из реестра недвижимого имущества).

⁵ *Административная реформа* — комплекс преобразований в сфере предоставления государственными и муниципальными органами власти услуг населению, регулируемый Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Бюджетная реформа — комплекс преобразований в бюджетном секторе российской экономики, связанный с выделением трех типов государственных и муниципальных учреждений — казенных, бюджетных и автономных, регулируемый Федеральным законом Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — ФЗ-83).

⁶ Государственные (муниципальные) услуги (работы) // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. Дата обращения 16.08.2012. URL: <<http://www.minfin.ru/ru/budget/83-fz/resmon/services/>>.

Потребителями данных услуг выступают только физические или юридические лица. Положения Закона № 83-ФЗ применяются к услугам, которые оказывают не органы власти, а подведомственные им учреждения в рамках определенных заданий (например, реализация образовательных программ, оказание первичной медицинской помощи, хранение архивных документов). Потребителями таких услуг являются физические, юридические лица, а также органы власти. В комплексных рекомендациях по реализации Закона № 83-ФЗ, подготовленных Минфином России, акцент сделан на «разведении» этих двух понятий

[заместитель директора Департамента бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки Минфина России М.Ю. Алашкевич; 4].

Однако проблема, побудившая нас обратиться к теме семантического пространства сегодняшних бюрократических реформ, заключается не в том, что богатый русский язык оказался беден на понятия, которые могли бы дифференцировать сферу бюрократической регламентации и институты, обеспечивающие физическое и социальное благополучие граждан. Проблема состоит в том, что законодательное регулирование той и другой сферы очень точно соответствует семантике концепта «услуга», что влечет за собой опасные социальные последствия.

Услуги социальной сферы

Согласно ФЗ-83 все государственные и муниципальные учреждения, прежде рассматривавшиеся как бюджетные, преобразуются в организации либо казенного, либо бюджетного, либо автономного типов. Для последних двух принципиальным образом меняется идеология и порядок государственного и муниципального финансирования: «...Теперь ...идет речь не о финансировании ...учреждений, а о финансовом обеспечении их деятельности» [2]. Это означает, что такие учреждения будут получать деньги в виде субсидии, выдаваемой под выполнение государственного / муниципального задания, а не в виде финансирования статей бюджета, как было прежде (и как сохраняется для учреждений казенного типа). Деньги при этом выдаются общей суммой (принцип «одной строки»), то есть учреждение само должно их распределять, расписывать по статьям своего бюджета. Сама же сумма субсидии зависит от объема государственного / муниципального задания, рассчитанного на основе соответствующих нормативов.

Утрируя ситуацию, можно сказать, что учреждения бюджетного и автономного типов будут получать деньги не за то, что они *есть*, а за те конкретные работы, которые им придется осуществлять, — своего рода «сдельщина» в сфере социальных услуг:

Закон устанавливает новые правила финансирования бюджетных учреждений: с 2011 г. денежные средства (субсидии) им будут выдаваться на выполнение государственного (муниципального) задания. Таким образом,

обеспечивается переход на финансирование по государственному заказу, который в полной мере воплощает идеологию бюджетной реформы — государство оплачивает определенный вид услуг, работ... [2].

Сам 83-й федеральный закон — это закон, который является логическим продолжением административной реформы, которая была провозглашена и начала реализовываться в Российской Федерации. В рамках принципа перехода от управления затратами к управлению результатом... Этот формат, эта связка должна была строиться не в плоскости прямого обеспечения деятельности, как это было раньше, бюджетным языком говоря, это было сметное финансирование, а именно в плоскости постановки задач, определения приоритетов, определения, скажем так, критерия оценки результатов деятельности. И соответственно предоставление ресурсов исходя из того, какие результаты учреждения заявляет, что получит⁷.

(Из материалов экспертного интервью)

Предполагается, что изменение статуса учреждения запустит механизм развития последнего в сторону все более полного и качественного удовлетворения запросов потребителей соответствующей сферы:

Реформирование бюджетного сектора российской экономики направлено в первую очередь на обеспечение качества и доступности государственных (муниципальных) услуг для населения. В связи с этим в бюджетном финансировании необходимо сместить акценты — бюджетные средства должны тратиться не на то, чтобы поддерживать функционирование учреждения как юридического лица, а на то, чтобы обеспечить каждому гражданину право на получение бесплатной (либо частично платной) услуги необходимого качества [2].

Таково, по-видимому, бюрократическое представление о сервисно ориентированном государстве. Интенция предоставить потребителю услуги в максимально удобном, качественном и доступном виде здесь соединена со стремлением сделать это наиболее эффективным — *экономически эффективным* — способом.

Имеется в виду, что закон создает механизм органичного соединения *экономической* и *социальной* эффективности и стимулирует развитие социальной сферы в сторону все более полного, качественного и доступного обслуживания граждан:

Если коротко, то проблема, которая должна была бы решаться — это повышение качества и доступности услуг, которые мы оказываем населению. И, в связи с этим, если принимать во внимание, что здесь решались задачи в рамках решения этих задач, что называется развитие

⁷ Здесь и далее цитаты из экспертных интервью приводятся в оригинальной стилистике.

экономической самостоятельности учреждений, создание стимулов и мотивов для активного вовлечения в этот процесс и руководителей и менеджеров образовательных учреждений. Это, конечно, своевременно и правильно.

(Из материалов экспертного интервью)

Как справедливо подчеркивает один из экспертов, «нужно не просто деньги освоить, а нужно повышение качества услуг».

Насколько возможно совмещение экономической и социальной эффективности — это вопрос, вокруг которого развернулась общественная полемика и на который нет однозначного ответа даже у экспертов. Впрочем, большинство из них с оптимизмом прогнозируют:

Что касается эффектов, понятно, что должна возрасти удовлетворенность населения услугами.

Сама цель — это не реализация закона, а повышение качества услуг, которые предоставляются гражданам, и иные экономические основы финансового взаимодействия.

(Из материалов экспертных интервью)

Связка, о которой с легкостью говорит процитированный выше эксперт — «повышение качества услуг ...и иные экономические основы финансового взаимодействия» — у других специалистов вызывает большие сомнения. Приведем несколько таких мнений:

Один из ключевых моментов — это связь качества образовательной услуги и объема финансирования, т.е. задания муниципально-государственного. Вот пока эти вопросы не будут решены, эффект будет не очень заметный.

Что касается качества услуги <в образовании>, то это пока мы больше декларируем, так как связь между качеством услуги и заданием пока очень трудно устанавливается, и это проблема не уровня региона, не уровня образовательного учреждения. Это проблема разработчиков закона; к сожалению, механизмы его реализации на федеральном уровне не были до конца проработаны. И еще будут, наверное, ни один год прорабатываться. Сказать, что введение этого закона повысило качество образования, наверное, это будет немного преувеличено.

Мы просто переделаем порядок финансирования и отчетности. И на этом, я думаю, все вот так правильно и закончится.

(Из материалов экспертных интервью)

Стоит заметить, что эксперты — в силу своих должностных позиций — в общем и целом настроены по отношению к закону весьма позитивно. Если общественное мнение видит в ФЗ-83 «антинародный закон, разрушающий систему социальных гарантий», то эксперты критикуют данный закон исходя из других оснований. В экспертной трактовке закона отчетливо видна дилемма: «механизм повышения

качества и доступности услуг бюджетной сферы — механизм перенаправления финансовых потоков». Осознанием данного сопоставления как дилеммы и ограничивается критический потенциал экспертной позиции.

«Услуга», «работа», «функция»

Материалы экспертных интервью показывают, что ориентированные на выполнение услуг своей сферы работники бюджетных учреждений — медицинских, образовательных, культурных — весьма страдают от понятийного шума в базовых категориях сегодняшних государственных реформ. Поставленные перед необходимостью перевести букву закона в конкретные положения разрабатываемых на местах документов — а именно на их основании осуществляется финансирование соответствующих учреждений — они пытаются «лабиринтировать» между понятиями «услуга», «работа», «функция», не дифференцированными в законодательстве:

Есть еще понятия, как «предоставление услуги» и «работа» ... вот здесь мы еще не можем четко определить потребителя.

Очень не понятно вообще определение, что такое «работа и услуги», как развести эти понятия!? И мы их разводим сами, в своем понимании! ... руководствуемся своим пониманием. Мне кажется, что мы руководствуемся 210-ФЗ, который к 83-ФЗ никакого отношения и не имеет, но там ... какое-то понятие работы дано⁸. И поэтому мы в рамках 210 и работаем. Хотя все говорят, что 210, это не 83-ФЗ, он не регламентирован, потому что там другие процессы. И вот поэтому здесь и непонимание 83-ФЗ, в этих рамках — что нам отнести к услугам, что к работе, а что к функции. Вот в органах исполнительной власти — что есть функции, что есть услуги, и что есть работа. Просто потому, что если выполняют функции, то это должно быть казенное учреждение, и мы сможем передать их исполнение только в казенное учреждение. И вот понятие функций — оно у нас тоже свое, потому что нигде конкретного понятия этому нигде не дается. И поэтому основополагающие термины, понятия в 83-ФЗ не даны. И я считаю, что это должно быть там.

(Из материалов экспертных интервью)

Сложности, о которых говорили эксперты, признаются и на официальном уровне. Заместитель министра финансов РФ Т.Г. Нестеренко подчеркивает:

Сегодня в информационной, а также методической поддержке нуждаются и те, кому предстоит непосредственно претворять закон в жизнь: директора школ и детских дошкольных учреждений, главные врачи больниц

⁸ На самом деле Федеральный закон № 210-ФЗ не содержит понятия «работа».

и поликлиник и т. д. Сегодня у них нет ни опыта, ни знаний, ни практики использования тех новых инструментов, которые предлагает Закон № 83-ФЗ [4].

«Цена вопроса» подобной информационной и методической поддержки весьма внушительна: на профессиональную подготовку и переподготовку менеджеров для учреждений здравоохранения и образования выделено 340 миллиона рублей [4].

Терминологические и тесно связанные с ними содержательные трудности, с которыми столкнулись представители местных администраций и бюджетных учреждений, нашли отражение в разъяснениях, размещенных на сайте Минфина. В частности, сделана попытка объяснить разницу между понятиями «услуга» и «работа»:

Принято следующее условное разделение государственных услуг и государственных работ:

Услуга — это результат деятельности учреждения в интересах определенного физического (юридического) лица — получателя услуги (например, реализация образовательных программ среднего профессионального образования, первичная медико-санитарная помощь, библиотечное обслуживание пользователей библиотеки).

Работа — это результат деятельности учреждения в интересах неопределенного количества лиц или общества в целом (например, создание театральной постановки, организация выставок и соревнований, благоустройство территории).

Для «услуги» характерно определенное число потребителей и однородность оказываемой им услуги, как следствие, объем оказания услуги может быть измерен, и норматив затрат может быть рассчитан на единицу оказания услуги. Для «работы» оценить точное количество потребителей затруднительно, а сами работы значительно отличаются по своей сути, в результате нормирование затрат на единицу работы, как правило, невозможно⁹.

О пользе стандартов и социальном служении

Как бы то ни было, центральной категорией бюджетной реформы остается понятие «услуга», и в этом плане Федеральный закон № 83 привносит в деятельность учреждений социальной сферы новые принципиальные акценты не только юридического и финансового, но и семантического свойства. Эти новые семантические акценты вступают в диссонанс с существующими представлениями о механизмах и смыслах функционирования социальной сферы, особенно таких ее секторов, как образование, наука и культура.

⁹ Государственные (муниципальные) услуги (работы) // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [электронный ресурс]. Дата обращения 16.08.2012. URL: <<http://www.minfin.ru/ru/budget/83-fz/resmon/services/>>.

Работники этих сфер остро ощущают неудобство понятия «услуга», которое плохо ложится на выполняемую ими деятельность. Действительно, можно прописать стандарт и просчитать норматив оказания конкретной услуги, связанной, например, с выдачей определенного документа. Гораздо сложнее, когда речь идет о деятельности, которая вообще плохо описывается термином «услуга», — например, школьное образование.

Подчеркнем еще раз: услуга не представляет собой просто «помощь» или некое «полезное дело»; это помощь «отмеренная» и очень дискретная — *от* и *до*. Подобный нюанс тонко уловил один из экспертов (не зря, по-видимому, он возглавляет департамент культуры):

Всех коробит... Еще когда терминологию эту вводили, потому что это в корне неправильно ...услуга — сродни помывке в бане... обсчитать можно: веники, шайка, сколько воды, подогрев парилки, простыня, кружка пива. А здесь другое...

(Из материалов экспертного интервью)

Конечно, дело не в лингвистических нюансах, от которых так страдает чувствительное ухо эксперта. Дело в том, что сам подход, измеряющий образование и здравоохранение «услугами», ориентирует не на результат, а на выполнение норматива. Именно последнее в итоге становится целью деятельности соответствующих учреждений. Так, задача медицины — не вылечить больного, но «пролечить пациента». «Пролеченный больной» — отнюдь не тот человек, кому вернули здоровье или, по крайней мере, принесли физическое облегчение, а тот, кто получил свою «порцию» лечения, отмеренную стандартом. Задача современной школы — не дать ребенку образование, не сформировать его как личность, но «проучить». Соответственно, «проученный школьник» — не тот, кого выучили, но тот, кому выдали «стандартный пакет образовательных услуг».

Именно на таком языке выражаются чиновники, проводящие реформу в жизнь:

Тебе ...дали задание — пролечить, проучить столько-то единиц. И ты должен отчитаться — столько-то проучил, столько-то пролечил.

(Из материалов экспертного интервью)

Проблематична сама уместность стандартизации в оценке деятельности учреждений образования, науки и культуры. Об этом российское общество много и пылко спорило в ходе введения ЕГЭ. Сегодня к подобным вопросам заставляет вернуться ФЗ-83:

Если не будут сделаны серьезные шаги по решению проблемы связки качества образования с заданием, чтобы мы ушли от декларации, потому что это очень сложные вопросы. Например, что такое качество образования?

Чем это можно измерить? Отметками? И все? Ведь образовательная услуга — она шире, ...у нас еще не четко выражено, что такое качество образования, мы не можем его оценивать, потому что качество образования — это не есть качество предметной обученности... Мы плохо умеем измерять качество образования, а тем более его измерять, чтобы связать с бюджетным финансированием, с деньгами; ведь хитрость закона была в том, насколько я понимаю, что качественно работающие должны получать больше, а некачественно работающие должны получать меньше. Вот этой связи пока нет. И эффект закона понижен.

(Из материалов экспертного интервью)

Нет слов, стандарт, как в образовании, так и особенно в медицине — это не только «голый формализм», но и благо, защита от неквалифицированного специалиста. Однако до каких границ разумно простирает эту защиту? Эти вопросы можно и нужно обсуждать в профессиональном и гражданском сообществах. Но это — *не тема Федерального закона № 83*. Контекст последнего связывает стандарт не с защитой пациента или ученика от неграмотного и опасного «творчества» специалиста, а с экономической эффективностью. А если вспомнить, что сверх стандарта услуга предоставляется «за отдельную дополнительную плату», ситуация вообще приобретает довольно циничный оттенок.

Подобный подход к важнейшим сферам социальной жизни вызывает в обществе явное отторжение, объясняемое не только опасениями коммерциализации, злоупотреблений, превращения качественного образования и медицинского обслуживания в недостижимые элитарные услуги, но и причинами более глубокого, социокультурного свойства. Этот подход вступает в резкий диссонанс с духом *служения*, характерным для российских традиций школьного и врачебного дела. Можно спорить, в какой степени эти традиции сохраняются в профессиональной деятельности представителей данных профессий сегодня, но нет сомнений, что они продолжают оставаться неким культурным, нравственным «*стандартом*» во взаимоотношениях больного и врача, ученика и Учителя.

Есть некая многозначительная ирония в том, что предлагаемые реформой «услуги» имеют общий корень с концептом «служение»; хотя рассматриваемые не в чисто лингвистическом, а в ценностно-мировоззренческом ракурсе эти слова радикально противоположны друг другу. Служение, как показано в прекрасной работе С.В. Чебанова [8], по сути своей, исключает какую-либо коммерческую, вообще любую внешнюю прагматическую цель, преследуя лишь цели самой деятельности. Оно сродни подвижничеству, духовному подвигу, и сохранение такого рода идеальных ориентиров имеет, по-видимому, огромное значение для нравственного здоровья российского общества.

В этом отношении весьма показательны лозунги, с которыми противники закона ФЗ-83 вышли на митинги: «*Есть вещи, у которых нет цены*»; «*Он [закон] нарушает некие фундаментальные принципы нашего социального бытия, и в этом его опасность*» [5].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бабун Р.В.* Муниципальные услуги в системе муниципального управления // Местное право. 2010. № 6. С. 3–10 [электронный ресурс]. Дата обращения 15.05.2012. URL: <http://www.club.bibliopskov.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=602&Itemid=94>.
2. *Вавилова А.А.* Сравнительная характеристика казенного, бюджетного и автономного учреждений // Справочник руководителя образовательного учреждения. 2010. № 9 [электронный ресурс]. Дата обращения 22.06.2012. URL: <<http://www.mcfr.ru/journals/48/177/29023/29024/>>.
3. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. СПб., 1863–1866 [электронный ресурс]. Дата обращения 20.07.2012. URL: <<http://slovari.yandex.ru/~книги/Толковый%20словарь%20Даля/УСЛУЖИВАТЬ>>.
4. Закон № 83-ФЗ дает возможность работать эффективнее [электронный ресурс]. Дата обращения 15.06.2012. URL: <<http://bujet.ru/article/142099.php>>.
5. *Мотовилова А.* Юрий Крупнов: Закон о бюджетных учреждениях преследует чуждые образованию цели. 2010 [электронный ресурс]. Дата обращения: 12.06.2012. URL: <<http://www.nakanune.ru/articles/14669>>.
6. Толковый словарь Ожегова онлайн [электронный ресурс]. Дата обращения 20.07.2012. URL: <<http://slovarozhegova.ru/>>.
7. *Уорф Б.Л.* Отношение норм поведения и мышления к языку // Новое в лингвистике. Вып. 1. М., 1960. С. 135–168 [электронный ресурс]. Дата обращения 13.02.2012. URL: <http://sprach-insel.com/index.php?option=com_content&task=view&id=72&Itemid=61>.
8. *Чебанов С.В.* Миссия и служение // Холизм и здоровье. 2009. № 1 [электронный ресурс]. Дата обращения 16.08.2012. URL: <<http://journal.celenie.ru/index.php/missia>>.