
СОСТОЯНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Г.В. ПУШКАРЕВА*

ЦЕННОСТНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация. В статье рассматривается становление теории публичных ценностей, определяются ее возможности и ограничения в создании валидного инструмента ценностного измерения решений, принимаемых в публичном пространстве. Запрос на такой инструмент формировался как со стороны структур гражданского общества, опасующихся подмены реальных интересов граждан интересами элитарных слоев, так и со стороны государственных органов, стремящихся просчитать реакцию общества на управленческие инициативы. Теория публичных ценностей возникает на противоречивом методологическом фундаменте, что прежде всего отразилось на неоднозначной интерпретации самого понятия «публичная ценность»: во-первых, как особого вида стоимости производимых в публичном пространстве общественных благ, во-вторых, как консенсусных суждений о желаемых способах организации общественной жизни, в-третьих, как отношения людей к внешним социальным объектам, складывающегося в ходе удовлетворения своих базовых потребностей. Плюрализм научной интерпретации создает трудности в создании универсального способа ценностного измерения публичной политики, поскольку каждая теоретическая модель предполагает свои способы операционализации основных понятий и разноречивый набор индикаторов. Рассматриваются две методики измерения публичной ценности принимаемых решений: «картирование публичных ценностей» (PVM – public value mapping) и «оценочная карта публичной ценности» (PVSC – the public

* **Пушкарева Галина Викторовна**, доктор политических наук, профессор факультета государственного управления, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Москва, Россия), e-mail: gvpush@mail.ru

value scorecard). Различия между этими методиками обусловлены исходными методологическими принципами, определяющими предметную направленность применяемых исследовательских процедур. В первом случае речь идет об установлении степени соответствия принимаемых решений консенсусным публичным ценностям, во втором – о выявлении субъективного отношения граждан к конкретным публичным решениям. Отмечается, что в научном сообществе активный поиск критериев оценки публичной ценности государственных решений сопровождается сдержанным оптимизмом. Признается, что специалистам легче дается определение публичной ценности конкретного решения, но попытки создания универсального инструментария являются более чем скромными.

Ключевые слова: ценности; публичные ценности; теория публичных ценностей; измерение публичной ценности; публичная политика; публичные решения.

Для цитирования: Пушкарёва Г.В. Ценностное измерение публичной политики // Политическая наука. – 2022. – № 3. – С. 15–35. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.01>

Когда в 1995 г. вышла книга М. Мура «Создание публичной ценности» [Moore, 1995], вряд ли кто предполагал, что она положит начало новому подходу к определению критериев оценки результатов публичной политики. Однако спустя некоторое время интерес ученых к проблемам, поставленным М. Муром, обозначился настолько явно, что, по подсчетам специалистов, только в первые два десятилетия XXI в. этой проблематике были посвящены 826 статей [Huijbregts et al., 2021], вышли обзоры публикаций [Sami et al., 2018], коллективные монографии [Bryson et al., 2015; Lindgreen et al., 2019]; появились работы и российских ученых [Публичные ценности..., 2014; Волкова, 2013].

Причина успеха книги М. Мура состояла в том, что он осмелился бросить вызов господствовавшему в государственном управлении экономическому мышлению, когда основными критериями оценки управленческих решений были эффективность и результативность, когда процессы разработки и реализации публичной политики предлагалось упорядочивать на основе принципов организации бизнес-процессов, а логика взаимодействий в публичном пространстве рассматривалась по аналогии с рыночными отношениями. Сформулированная идея публичной ценности как нельзя лучше соответствовала обозначившемуся в это время мейнстриму управленческой мысли, искавшему новые ориентиры публичной политики в виде good governance, «открытого правительства», «делиберативной демократии», сетевого государства.

Нельзя сказать, что проблема ценностей ранее не фигурировала в публичной политике. Но, как отмечали Б. Бозман и Д. Сарвиц, ценности использовались скорее для «оправдания политики, иногда в качестве риторического прикрытия неоптимальной или смешанной политики, где противоречивые ценности продвигаются узкими коалициями» [Bozeman, Sarewitz, 2011, p. 7]. Новый концепт, получивший название теории публичных ценностей (*public values theory*), возникал в ходе интеллектуального поиска дополнительных оснований легитимности управленческих решений в публичной сфере и претендовал на теоретическое обоснование необходимости аксиологического разворота в публичной политике.

Цель данной статьи – проследить путь становления теории публичных ценностей и определить ее возможности и ограничения в создании надежного инструмента ценностного измерения публичной политики. Учитывая разнообразие трактовок понятия «публичная политика» в русскоязычной научной литературе [Сунгуров, 2017], уточним, что теория публичных ценностей создавалась в концептуальном поле *public policy* как пространстве управленческой деятельности, нацеленной на создание общественных благ, на решение социально значимых проблем путем согласования представленных в обществе интересов на основе учета запросов и потребностей граждан и социальных групп [Howlett, Cashore, 2014].

Понимание публичной политики как *public policy* отличается от распространенного среди отечественных авторов понимания публичной политики как «открытого функционирования совокупности взаимосвязанных институтов, механизмов и правил, обеспечивающих ключевым субъектам и акторам политического процесса, включая граждан, участие в выработке повестки дня, ее реализации и контроле за выполнением значимых социально-политических решений, направленных на отстаивание общественных интересов при наличии несовпадающих позиций в условиях неопределенности и конфликта» [Никовская, Якимец, 2014, с. 7]. Различия в трактовках создают разные ракурсы измерения публичной политики. Если в рамках *public policy* оцениванию подлежат принимаемые в публичной сфере решения, то в рамках второго подхода – состояние субъектов публичной сферы, степень развитости институциональной инфраструктуры и механизмов принятия решений [Никовская, Якимец, 2018]. В данной статье под ценностным измерением публичной политики будут пониматься прежде всего предпринимаемые

в научном сообществе усилия по разработке приемлемого инструментария оценивания общественной значимости принимаемых в публичной сфере решений.

В поиске легитимирующих оснований публичной политики

Управленческая деятельность в публичном пространстве, наполненном противоречивыми, подчас взаимоисключающими социальными запросами и политическими предпочтениями, нуждается в особых способах легитимации, позволяющих сглаживать вечное противоречие между меняющимися ожиданиями, растущими запросами граждан, с одной стороны, и реальными возможностями их удовлетворения – с другой. Государство, как основной актор публичной политики, постоянно стоит перед выбором, интересам каких социальных групп отдавать приоритет, на какие общественные блага выделять больше ресурсов, нужно ли в конкретной ситуации больше тратить средств на оборону или на образование, на строительство новых дорог или на здравоохранение, на повышение пенсий или на поддержку предпринимателей в условиях пандемии и т.д. И какой бы выбор ни был сделан, всегда найдутся недовольные, чувствующие себя ущемленными, выплескивающие свое негодование в публичное пространство и потенциально готовые к решительным действиям в защиту своих интересов.

Для снижения рисков развития деструктивных процессов, способных обернуться коллапсом управленческой системы, важно поддерживать у граждан веру в объективную неизбежность принимаемых решений, в их целесообразность для данного исторического момента, в их справедливость и способность открывать новые перспективы в развитии общества. Легитимация управленческих решений осуществлялась посредством создания идейно-символических конструкций, придающих государственным решениям в публичном пространстве некий сакральный смысл, побуждающий даже недовольных соглашаться с неизбежностью таких управленческих инициатив. Одной из таких конструкций стала теория общественного интереса, корнями уходящая в учение Гегеля о мировом духе, выразителем которого является государство, противостоящее произволу частных лиц.

Теория общественного интереса строилась на различении интересов отдельных индивидов и интересов общества как цело-

стности. Если первые считались эгоистичными и даже корыстными, то вторые должны были отражать потребности в совместно потребляемых общественных благах: в безопасности, в защите окружающей среды, в системе здравоохранения, образования и т.д. Общественный интерес мыслился как выражение заботы об удовлетворении коллективных потребностей, как «некая компромиссная выгода всего населения, защитой которого занимается государство» [Подкорытов, 2015, с. 73]. Общественному интересу придавался высший трансцендентный смысл, что вело к его превращению в символ объективно необходимого, социально приемлемого, важного и целесообразного. Ценность принимаемых в публичном пространстве решений определялась соотношением с общественным интересом, в который предлагалось верить, но постичь содержание которого могли только избранные.

На протяжении XX в. основным конкурентом теории общественного интереса в пространстве символической легитимации государственных решений в публичном пространстве была теория общественного выбора, возникшая на методологическом фундаменте теорий общественного договора и рационального выбора. В рамках данного концепта «правильным» мыслилось не то публичное решение, которое воплощало некий абстрактный общий интерес, а то, которое принималось в ходе процедур, позволяющих выявлять наиболее рациональные способы решения той или иной управленческой проблемы. Поскольку теория общественного выбора разрабатывалась прежде всего экономистами [Buchanan, Tollison, 1984; Нуреев, 2005], то вполне естественным стало выдвижение на первый план в оценке публичных решений критериев экономической эффективности и результативности, показавших свою целесообразность в рыночной среде. Правильным стало считаться решение, позволяющее государству достичь максимальной выгоды при наименьших затратах.

Но там, где экономист видел рациональное решение проблемы, неожиданно мог возникнуть субъективный фактор в виде ожиданий и запросов граждан, в виде сложившихся у них представлений о справедливости, которые не всегда укладывались в рамки рационального подсчета полученной выгоды на фоне упущенных возможностей. Эффективная, с точки зрения экономиста, реформа здравоохранения, т.е. оптимизирующая затраты на оказание медицинской помощи, могла вызвать недовольство граждан, если всту-

пала в противоречие со сложившимся у них представлением о принципе справедливого получения медицинских услуг.

К концу XX в. в научном сообществе все чаще стало проявляться разочарование в возможностях теорий общественного интереса и общественного выбора предложить приемлемые способы легитимации публичных решений. На повестку научного дискурса выдвинулись два вопроса. Во-первых, проблема критериев оценки публичных решений: нужно ли здесь ограничиваться экономическими показателями или рассматривать проблему в более широком социокультурном контексте, позволяющем учитывать особенности менталитета, ценностное отношение человека к окружающему миру и формирующиеся под их воздействием запросы и ожидания населения? Во-вторых, звучал вопрос об арбитрах, определяющих общественную пользу публичных решений. Стали высказываться сомнения, что государство, присвоившее себе право выступать от имени общества, может справляться с этой функцией.

Интеллектуальным ответом на поставленные вопросы стала теория публичных ценностей (*public values theory*). Одни в этой теории видели возможность преодолеть абстрактность общественного интереса [Vozeman, 2007], другие пытались таким образом дополнить экономические критерии оценки публичных решений [Moore, 1995], третьи надеялись найти основания измерения публичной ценности принимаемых решений [Meunhardt, 2015]. Появление теории публичных ценностей было предопределено сформировавшимся в обществе запросом на инструменты, позволяющие оценивать общественную значимость декларируемых целей публичной политики и полученных результатов. Этот запрос формировался как со стороны структур гражданского общества, желающих понимать реальную публичную ценность принимаемых государственных решений, так и со стороны государственных структур, стремящихся просчитать потенциальные риски и нуждающихся в надежном инструментарии мониторинга реакций общества на управленческие инициативы.

Теория публичных ценностей

Новая теоретическая концепция с самого начала отличалась внутренней неоднородностью, что было связано с тем, что к проблеме публичных ценностей ученые подходили с разных методов

логических позиций. К настоящему времени оформились три концептуальных видения данной проблематики.

Первое, представленное прежде всего в работах М. Мура [Moore, 1995; Moore, 2013], сложилось в результате переосмысления проблемы стоимости общественных благ. Отмечая сложившиеся в рыночной среде критерии оценки эффективности работы производителей товаров и услуг, М. Мур указывал на ограниченность их применения при оценке качества публичной политики, ориентированной на производство и распределение товаров и услуг, отличающихся коллективным потреблением. Если рыночная среда функционирует на принципах экономического индивидуализма и утилитаризма, а основным показателем качества работы производителя является готовность потребителя покупать произведенную продукцию, то в общественном секторе определение полезности произведенных общественных благ в терминах экономической стоимости и полученной выгоды, по мнению М. Мура, является недостаточным.

Он предлагает оценивать производимые общественные блага по четырем параметрам. Первый – технологический, т.е. оценивание качества процессов, обеспечивающих производство того или иного общественного блага, например бесплатного школьного образования. Второй – управленческий, позволяющий оценить способность органов публичного управления решать возникающие проблемы, например эффективно управлять системой школьного образования. Третий – философский, понимаемый как соответствие принимаемых решений в публичной сфере сложившимся в обществе нормам и идеалам. Так, качество управления системой школьного образования должно оцениваться через призму способности последнего формировать у детей нужные обществу культурные паттерны и идеалы. Четвертый – политический, определяемый как вовлеченность в принятие решений широкой общественности. Если два первых параметра позволяют оценить эффективность и результативность предпринимаемых усилий по созданию общественного блага, то два последних, по мнению М. Мура, определяют его публичную ценность, которую нельзя представить в денежном выражении. Таким образом, публичная ценность рассматривается М. Муром как особый вид стоимости, возникающий в процессе производства общественных благ, опре-

деляемый по критериям их соответствия нормативным идеалам и делиберативным процедурам.

Второй подход рождался как антитеза общественному интересу, как стремление преодолеть его трансцендентность путем рассмотрения ценностей как «сложных личных суждений, основанных на знаниях, а также на эмоциональной реакции» [Bozeman, 2007, p. 13]. Принципиальным для этого подхода является различение индивидуальных и публичных ценностей. Как пишет Б. Бозман, публичными являются те ценности, которые обеспечивают «нормативный консенсус относительно (1) прав, льгот и прерогатив, которыми должны обладать граждане; (2) обязательств граждан перед обществом, государством и другим человеком; (3) принципов, на которых должна основываться деятельность политиков и правительства» [Bozeman, Sarewitz, 2011, p. 4].

Апелляция к нормативному консенсусу является одним из самых уязвимых мест в данной теоретической конструкции. Некоторые авторы справедливо ставят вопросы, кто будет определять, есть ли консенсус в отношении той или иной ценности и не получится ли, что публичной будет признаваться та ценность, о которой поддерживающая ее группа заявила громче других [Fukumoto, Bozeman, 2019, p. 641]. Вместе с тем Б. Бозман уверен, что, хотя публичные ценности в демократическом обществе обычно оспариваются, но относительный консенсус возможен и он отражается в конституциях, других нормативных документах, в литературных источниках, в произведениях искусства и в репрезентативных социологических опросах. Отражаясь в формальных и неформальных документах, ценности превращаются в устойчивые представления о правильных, значимых формах организации общественной жизни.

Если М. Мур говорит о публичной ценности в единственном числе, то представители этого подхода отмечают многообразие публичных ценностей как самостоятельных суждений о значимости различных граней социального и политического бытия. П. Оверим предложил, в частности, выделять «ценности режима» как систему конституционных принципов, определяющих способы и методы осуществления власти и управления в обществе [Overeem, 2015]. Признание ценностного многообразия побуждало сторонников данного направления ставить проблемы систематиза-

ции и классификации публичных ценностей, их иерархичности и даже конфликтности.

Таким образом, для данного подхода характерно рассмотрение публичных ценностей как продукта общественного развития, востребованность которого определяется складывающимися в конкретно-исторической ситуации нормативными представлениями. Несмотря на свой объективный характер, ценности подвижны, на смену старым могут приходиться новые. Т. Бек Йоргенсен и К. Врангбек считают, что этот процесс обусловлен тремя механизмами: телеологическим, когда ценности изменяются преднамеренно, в том числе с использованием управленческих инструментов, конфликтным, когда происходит столкновение различных ценностей, и внутренним, отражающим своеобразный жизненный цикл их функционирования [Beck Jørgensen, Vrangbæk, 2011, p. 640]. Попытка сконструировать жизненный цикл публичной ценности представлена в работе С. Найлера и его коллег [Nailer et al., 2019]. По их мнению, публичная ценность возникает как ожидание, как надежда субъекта (индивидуумов, групп) на достижение конкретных результатов и представляет собой эмерджентный и феноменологический опыт. Но то, что ценит один актер, обычно невидимо для других актеров, пока первый не начинает действовать, демонстрируя свои ценностные приоритеты. Публичный характер ценность обретает во взаимодействии, когда его участники обмениваются своим видением желательного развития ситуации, обозначают свои предпочтения, вырабатывают консенсусное видение перспективы.

Третий подход, сформулированный в работах Т. Мейнхардта [Meunhardt, 2009; Meunhardt, 2015], можно назвать социально-психологическим. Истоки публичных ценностей он ищет в психологической природе человека, а точнее в его потребностях, среди которых он выделяет потребность в максимизации удовольствия и минимизации боли, потребность в самосовершенствовании, потребность в поддержании контроля и согласованности, а также потребность в самоутверждении и потребность в родстве. Стремясь к удовлетворению своих потребностей, человек взаимодействует с внешней средой, и в этом взаимодействии у него формируется ценностное отношение к ее различным объектам. Иными словами, по мнению Т. Мейнхардта, ценность возникает как позитивная оценка внешних объектов (товаров, услуг, организаций и пр.),

если те помогают человеку удовлетворить его базовые потребности. Поскольку базовые потребности универсальны, то ценность обретает публичный характер, т.е. проявляется в виде отношения не отдельного индивида, а некоторой совокупности людей. «Возникновение публичной ценности находится в отношениях между личностью и обществом, основано на индивидуумах, конституировано субъективными оценками основных потребностей, активируется и реализуется в эмоционально-мотивационных состояниях, производится и воспроизводится в опытно-интенсивных практиках» [Meynhardt, 2009, p. 212].

Итак, в современном научном дискурсе публичная ценность рассматривается, во-первых, как особый вид стоимости производимых в публичном пространстве общественных благ, во-вторых – как обретшие свойства объективности суждения о желаемых способах организации общественной жизни, в-третьих – как отношение людей к внешним социальным объектам, складывающееся в ходе удовлетворения своих базовых потребностей. Плюрализм научной интерпретации создает определенные трудности в создании универсального способа ценностного измерения публичной политики, поскольку каждая теоретическая модель ориентирует на разные способы операционализации основных понятий и противоречивый набор индикаторов, в итоге «различные концепции общественной ценности препятствуют развитию совокупного объема эмпирических исследований» [Hartley et al., 2017, p. 673]. В этих условиях даже был поставлен вопрос о возможности существования единой теории публичных ценностей [Warner et al., 2021]. Однако идея размежевания не получила поддержки большинства ученых, обращающих внимание на то что различия интерпретаций не касаются главного вопроса – признания важности введения в оценку публичной политики ценностного фактора.

Еще одним вопросом, вызвавшим определенные трудности, стал вопрос об «арбитрах публичной ценности», или о том, кто должен определять значимость целей и результатов публичной политики. Дискуссия по этому вопросу была связана с неоднозначностью интерпретаций понятий «публика» и «публичное». М. Мур в своих ранних работах исходил из понимания публики как некой целостности (public as a whole), обладающей сущностью, не сводимой к сумме ее элементов, «как если бы существовал коллективный потребитель с четко определенными предпочтениями

социальных условий» [Moore, 1995, p. 39]. Он наделял публику «способностью не только думать, обсуждать и ценить коллективно, но и действовать коллективно» [Moore, 2014, p. 472]. Именно эта «общественность в целом» должна, по его мнению, выступать в качестве арбитра публичной ценности. Такое понимание публики вызвало критику его коллег, которые считали, что таким образом создается обманчивое впечатление уверенности в том, что является ценным для сообщества [Prebble, 2018], а сама публичная ценность превращается в вещь в себе, доступную для понимания ограниченному кругу компетентных государственных менеджеров.

Как только публика начинает рассматриваться как дискутирующая общность, как совокупность граждан, способных к выработке самостоятельных суждений и готовых к обсуждению социально значимых вопросов, вопрос об арбитрах публичной ценности переносится в плоскость делиберативных процессов. Публичные ценности начинают рассматриваться как производная от разворачивающихся в обществе процессов согласования и оспаривания ценностных приоритетов [Benington, 2009]. В работах отечественных авторов публичная ценность также связывается исключительно с процедурами согласования позиций различных социальных групп. Так, А.В. Волкова пишет, что публичная ценность «оформляется и поддерживается в результате публичных обсуждений в рамках демократического процесса» [Волкова, 2013, с. 86]. При этом признается, что участниками такого обсуждения становятся как сами граждане и их общественные организации, так и государственные органы. «Публичной ценностью, пишут В.Б. Слатинов и Г.К. Меркулова, может считаться только та, что сформирована в результате открытого диалогового взаимодействия властных акторов с гражданами, их ассоциациями и хозяйствующими субъектами» [Слатинов, Меркулова, 2014, с. 37].

Вместе с тем рассмотрение публичной сферы как пространства открытого и равноправного дискурса носит несколько идеализированный характер. Авторы не учитывают изменений, происходящих в этой сфере под воздействием современных медиа, и совершенствования применяемых здесь информационных технологий, ведущих, как писал еще Ю. Хабермас, к тому, что «рационально-критическая дискуссия читающей публики уступает... «обмену пристрастиями» потребителей» [Хабермас, 2013, с. 256]. Это приводит, по мнению А.И. Соловьева, к превращению пуб-

личной сферы в поле «распространения недостоверных сведений, мнимых ценностей, ложных образов и других форм имитации интересов» [Соловьев, 2021, с. 188]. В такой ситуации государство стремится присвоить себе право определять значимость тех или иных общественных благ, а публичной фактически объявляется ценность, которая «создается и поддерживается правительством от имени общества» [Nabatchi, 2018, p. 60].

Одним из способов сдерживания активности сильных акторов, направленной на присвоение права определять публичную ценность принимаемых решений, является разработка надежного инструментария, позволяющего выявлять их реальную, а не навязанную общественную значимость. Сверхзадача теории публичных ценностей заключалась в создании методологии, открывающей возможности выхода на конкретные измерительные процедуры, что позволило бы не только лучше учитывать запросы и ожидания людей в конкретных управленческих решениях, но и создать заслон на пути спекулятивных рассуждений об общественных интересах, заранее оценивать социальные риски принимаемых решений – вызовут ли они недовольство в обществе, спровоцируют ли рост протестной активности и т.п.

Измерение публичной ценности

В настоящее время сложился целый комплекс методик, позволяющих оценивать проекты, реализуемые в публичной сфере [Оценка программ..., 2009]. С помощью таких методик оценивается результативность проектов на основе сравнения фактических результатов с запланированными, их эффективности путем сопоставления полученных результатов с затраченными в ходе их достижения ресурсами, проводится анализ соотношения полученных выгод и затрат, оценивается получение выгод благополучателями проектов и др. Главной особенностью таких методик является их экономическая прагматичность, т.е. объяснение ценности программы в категориях экономической эффективности, полученной выгоды, понесенных издержек, потребительской стоимости и т.п. Такой измерительный инструментарий, при всей его важности и полезности, как отмечал М. Мур [Moore, 2013], не подходит для оценки публичной ценности проектов и программ. По его мнению,

измерение публичной ценности должно осуществляться не в рамках утилитаристского подхода, ориентированного на оценку материальных последствий действий правительства по обеспечению благосостояния людей и общества, а в категориях «справедливости», «честности», «правильности проводимой политики» и т.п. Публичная ценность проявляется, пишет он, когда «правительство относится к людям с должным уважением их прав», «когда действия, предпринятые в отношении конкретных людей, согласуются с их правами и привилегиями и помогают продвигать общее видение хорошего общества» [Moore, 2014, p. 474].

Главная проблема измерения публичной ценности состоит в отсутствии надежных критериев оценки. Дискуссия об «арбитрах» публичной ценности высветила лишь одну грань этой проблемы – важность делиберативных процедур, позволяющих согласовывать ценностные предпочтения граждан. Однако далеко не каждое решение в публичной сфере проходит через такие процедуры, да и сам ход обсуждения может находиться под давлением групп интересов, ведущих к искажению его результатов. Вместе с тем предварительное выявление публичной ценности принимаемого решения позволяет не только спрогнозировать социальные риски, но и выработать адекватную стратегию в соответствующем публичном дискурсе.

В научном сообществе при активном поиске критериев оценки публичной ценности государственных решений пока присутствует весьма сдержанный оптимизм. Признается, что специалистам легче дается определение публичной ценности конкретного решения, но попытки создания некоторого универсального инструментария являются более чем скромными [Faulkner, Kaufman, 2018]. Основным камнем преткновения остаются различия в понимании статуса публичной ценности. Сторонники объективистского подхода, уверенные, что общественные ценности «являются результатом коллективных процессов» и «не могут быть адекватно сведены к ценностям отдельных лиц» [Beck Jørgensen, Rutgers, 2015, p. 5], убеждены в том, что ценности могут быть легко идентифицированы на нескольких неиндивидуальных уровнях: при чтении конституций, заявлений о миссии, стратегических документов и законодательства; путем изучения случаев принятия решений; их можно увидеть также в зданиях, деталях конструкции и артефактах, таких как униформа, украшения, символы, логотипы и т.д. [Beck Jørgensen, Rutgers, 2015, p. 6]. Сторонники методологического

индивидуализма, рассматривающие ценности как субъективные отношения к объектам и явлениям внешнего мира, напротив, считают, что реальные ценности можно выявить только путем изучения представлений и ориентаций реальных людей в конкретных ситуациях.

В рамках объективистского подхода Б. Бозманом и его коллегами была разработана методика измерения публичных ценностей, получившая название «картирование публичных ценностей» (PVM – public value mapping). Речь идет о составлении своеобразной карты, в которой указывается степень соответствия конкретного управленческого решения представленным в обществе публичным ценностям и определяется способность данного решения давать результаты, поддерживающие и продвигающие эти ценности. Свою методику они определили как «подход к выявлению предпосылок публичных ценностей в государственной политике с последующим отслеживанием их эволюции и влияния на политику и в конечном счете на социальные результаты» [Bozeman, Sarewitz, 2011, p. 14].

Процедура PVM предполагает вначале определение ценностного контекста управленческого решения, того, есть ли в обществе публичные ценности, которые оправдывают принятие такого решения. Публичная ценность решения будет тем выше, чем больше конструируемая «карта» вбирает в себя востребованных в обществе публичных ценностей. Определение ценностного контекста осуществляется методом контент-анализа источников, в которых могут быть сформулированы ценностные приоритеты (заявления официальных лиц, нормативные документы, программные документы государственных органов и неправительственных организаций, а также академическая литература и данные социологических опросов по заданной проблематике). Авторы PVM обращают внимание на то, что не может быть жестких критериев отбора «подходящих» публичных ценностей. В каждом конкретном случае приходится руководствоваться спецификой управленческого решения и интуитивным пониманием его связи с теми или иными публичными ценностями.

Затем анализируются мероприятия по имплементации решения и определяется их способность поддерживать ценностный контекст, т.е. решается вопрос о том, насколько полученные результаты соответствуют ранее выделенным ценностным приоритетам. Авторы PVM считают возможным говорить о широком

диапазоне оценки такой способности – от высокой, когда воплощение управленческого решения полностью соответствует публичным ценностям, до полного несоответствия. В последнем случае, по словам Б. Бозмана, наблюдается «провал публичных ценностей» (public value failure), который он определяет как возникший глубокий разрыв между публичными ценностями и реальной политикой [Bozeman, 2002], как появление публичных решений, не имеющих публичной ценности.

Авторы PVM признают, что предлагаемый ими инструментарий оценки не обладает такой степенью точности, как, к примеру, экономический анализ затрат и выгод, что критерии определения ценностных оснований конкретных управленческих решений размыты, что существуют методологические трудности анализа публичных ценностей, связанные как с неоднородностью теоретических подходов, так и сложностью самого предмета исследования [Welch et al., 2015]. Об этом свидетельствуют также первые шаги по внедрению PVM [Slade, 2011; Alford, Yates, 2014] в практику оценки публичной ценности конкретных управленческих решений.

В рамках субъективистского подхода Т. Мейнхардт, опираясь на разработанную им психологическую модель публичной ценности, создает «оценочную карту публичной ценности» (PVSC – the public value scorecard) [Meynhardt, 2015; Meynhardt, 2019]. Она составляется на основе двух методологических утверждений: во-первых, ценностное отношение к любому объекту или явлению внешнего мира является сложно структурированным, что связано с разнообразием базовых потребностей человека, во-вторых, разные грани ценностного отношения рефлексированы сознанием и поэтому их можно измерить. Так, потребность в стабильности и предсказуемости, по мнению Т. Мейнхардта, имеет инструментально-утилитарное ценностное измерение, которое выражается в способности человека различать полезное и эффективное. Два вопроса, с его точки зрения, позволяют активировать в сознании личности содержание инструментально-утилитарного измерения по отношению к любому внешнему объекту: это полезно? это выгодно? Потребность в позитивной самооценке трансформируется в морально-этическое ценностное измерение, которое фокусируется в вопросе: это прилично? Потребность в позитивных отношениях со значимыми другими формирует на индивидуальном уровне основу политико-социального ценностного измерения, которое

может быть выявлено путем постановки вопроса: является ли это политически приемлемым? И, наконец, потребность избегать боли и испытывать удовольствие находит свое отражение в гедонистически-эстетических ценностях: вызывает ли внешний объект позитивные эмоции?

Оценочная карта публичной ценности составляется на основе полученных ответов на все перечисленные вопросы. Ответы могут генерироваться как в ходе социологических опросов, так и посредством анализа контента социальных сетей, где в ходе общения граждане могут формулировать суждения по данным вопросам. Оценочная карта позволяет смоделировать ценностный профиль любого публичного объекта, явления, процесса или решения, увидеть, насколько гармоничным является сложившееся ценностное отношение, нет ли в нем разрывов между инструментально-утилитарным и морально-этическим (политико-социальным, гедонистически-эстетическим) измерениями.

Определенные успехи в измерении публичной ценности подвигли ученых на постановку вопроса о расширении круга решений, которые должны подвергаться такой процедуре. Если первоначально этот круг определялся исключительно решениями государственных и муниципальных органов, то в настоящее время ставится вопрос о том, что и неправительственные организации, и даже коммерческие структуры должны внедрять в управленческую практику принципы публичной оценки своих решений [Lindgreen et al., 2019].

* * *

С появлением теории публичных ценностей открылись возможности перехода от интуитивного понимания важности апеллирования при принятии публичных решений к общественным ценностям, к созданию инструментария, позволяющего включать ценностную составляющую в управленческие процессы в публичной сфере. Как отмечали Т. Бек Йоргенсен и М. Ратжерс, был сделан шаг к тому «чтобы публичные ценности воспринимались как ядро нашей заботы, а не как глазурь на торте эмпирического, фактологического и / или причинно-следственного анализа, чтобы они признавались сущностью государственного управления» [Beck

Jørgensen, Rutgers, 2015, p. 7]. По мере обретения публичными ценностями осязаемого контура, поддающегося эмпирической верификации, ученые стали ставить вопросы о «создании публичной ценности» (М. Мур), о менеджменте публичных ценностей (public value management) [Stoker, 2006], что было воспринято как появление новой большой идеи в публичном управлении [Talbot, 2009] и даже как новая парадигма государственного управления [Vojiang, 2021].

G.V. Pushkareva*
Value measuring public policy

Abstract. The paper discusses the formation of the theory of public values, determines its capabilities and limitations in creating a valid tool for the value measurement of decisions made in the public space. The request for such an instrument was formed both by civil society structures, fearful of the substitution of the real interests of citizens by the interests of the elite strata, and by state bodies seeking to estimate the reaction of society to managerial initiatives. The theory of public values arises on a controversial methodological foundation, which is primarily reflected in the ambiguous interpretation of the very concept of «public value». Firstly, as a special type of value of public goods produced in the public space. Secondly, as consensus judgments about the desired ways of organizing public life, thirdly, as the relationship of people to external social objects, which develops in the course of satisfying their basic needs. The pluralism of scientific interpretation creates difficulties in creating a universal way of value measurement of public policy, since each theoretical model involves its own ways of operationalizing the basic concepts and a contradictory set of indicators. Two methods of measuring the public value of decisions are considered: «public value mapping» (PVM) and «public value scorecard» (PVSC). The differences between these methods are due to the initial methodological principles that determine the subject orientation of the research procedures used. In the first case, we are talking about establishing the degree of compliance of decisions made with consensus public values, in the second case, about identifying the subjective attitude of citizens to specific public decisions. It is noted that in the scientific community an active search for criteria for assessing the public value of government decisions is accompanied by restrained optimism. It is recognized that it is easier for specialists to determine the public value of a particular solution but attempts to create a universal toolkit are more than modest.

Keywords: values; public values; theory of public values; measurement of public value; public policy; public decisions.

* **Pushkareva Galina**, Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia), e-mail: gvpush@mail.ru

For citation: Pushkareva G.V. Value measuring public police. *Political science (RU)*. 2022, N 3, P. 15–35. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2022.03.01>

References

- Alford J., Yates S. Mapping public value processes. *International journal of public sector management*. 2014, Vol. 27, N 4, P. 334–352. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2013-0054>
- Beck Jørgensen T., Rutgers M. Public values: core or confusion? Introduction to the centrality and puzzlement of public values research. *American review of public administration*. 2015, Vol. 45, N 1, P. 3–12. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074014545781>
- Beck Jørgensen T., Vrangbæk K. Value dynamics: towards a framework for analyzing public value changes. *International journal of public administration*. 2011, Vol. 34, N 8, P. 486–496. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.583776>
- Benington, J. Creating the public in order to create public value? *International journal of public administration*. 2009, Vol. 32, N 3–4, P. 232–249. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>
- Bojang M. Public value management: an emerging paradigm in public administration. *International journal of business, management and economics*. 2021, Vol. 2, N 4, P. 225–238. DOI: <https://doi.org/10.47747/ijbme.v2i4.395>
- Bozeman B. *Public values and public interest*. Washington: Georgetown university press, 2007, 224 p.
- Bozeman B. Public-value failure: when efficient markets may not do. *Public administration review*. 2002, Vol. 62, N 2, P. 145–161. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00165>
- Bozeman B., Sarewitz D. Public value mapping and science policy evaluation. *Minnerva*. 2011, Vol. 49, N 1, P. 1–23. DOI: <http://www.doi.org/10.1007/s11024-011-9161-7>
- Bryson B.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (eds). *Public value and public administration*. Washington: Georgetown university press, 2015, 360 p.
- Buchanan J., Tollison R. (eds). *Theory of public choice – II*. Michigan, Ann Arbor: University of Michigan press, 1984, 452 p. DOI: <http://www.doi.org/10.3998/mpub.7229>
- Faulkner N., Kaufman S. Avoiding theoretical stagnation: a systematic review and framework for measuring public value. *Australian journal of public administration*. 2018, Vol. 77, N 1, P. 69–86. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12251>
- Fukumoto E., Bozeman B. Public values theory: what is missing? *American review of public administration*. 2019, Vol. 49, N 6, P. 635–648. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074018814244>
- Habermas J. Sociostructural transformation of the public sphere. In: Yarskaya-Smirnova E.R., Romanov P.V. (eds). *Public sphere: theory, methodology, case studies*. Moscow: OOO "Variant", TsSPGI, 2013, P. 226–265. (In Russ.)
- Hartley J., Alford J., Knies E., Scott D. Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public management review*. 2017, Vol. 19, N 5, P. 670–685. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>

- Howlett M, Cashore B. Conceptualizing public policy. In: Engeli I., Allison C.R. (eds). *Comparative policy studies. Conceptual and methodological challenges*. London: Palgrave Macmillan, 2014, P. 17–33. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137314154_2
- Huijbregts R, George G, Bekkers B. Public values assessment as a practice: integration of evidence and research agenda. *Public management review*. 2021, P. 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1867227>
- Kuzmin A.I., O'Sullivan R., Koshelev N.A. (eds). *Program evaluation: methodology and practice*. Moscow: Presto-RK, 2009, 396 p. (In Russ.)
- Lindgreen A., Koenig-Lewis N., Kitchener M., Brewer J.D., Moore M.H., Meynhardt T. (eds). *Public value: deepening, enriching, and broadening the theory and practice*. London, New York: Routledge, 2019, 414 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315163437>
- Meynhardt T. Public value: turning a conceptual framework into a scorecard. In: Bryson B.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (eds). *Public value and public administration*. Washington: Georgetown university press, 2015, P. 147–169.
- Meynhardt T. Public value: value creation in the eyes of society. In: Lindgreen A., Koenig-Lewis N., Kitchener M., Brewer J.D., Moore M.H., Meynhardt T. (eds). *Public value: deepening, enriching, and broadening the theory and practice*. London, New York: Routledge, 2019, P. 5–22.
- Meynhardt T. Public value inside: what is public value creation? *International journal of public administration*. 2009, Vol. 32, N 3, P. 192–219. <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>
- Moore M.H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard university press, 1995, 402 p.
- Moore M.H. *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard university press, 2013, 496 p.
- Moore M. Public value accounting: establishing the philosophical basis. *Public administration review*. 2014, Vol. 74, N 4, P. 465–477. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12198>
- Nabatchi T. Public values frames in administration and governance. *Perspectives on public management and governance*. 2018, Vol. 1, N 1, P. 59–72. DOI: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx009>
- Nailer C., Prior D., Keränen J. A dynamic process theory of public value. In: Lindgreen A., Koenig-Lewis N., Kitchener M., Brewer J.D., Moore M.H., Meynhardt T. (eds). *Public value: deepening, enriching, and broadening the theory and practice*. London, New York: Routledge, 2019, P. 159–173.
- Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. Improving culture of public policy as a challenge for Russia's democratic development. *The authority*. 2014, Vol. 22, N 9, P. 5–10. (In Russ.)
- Nikovskaya L.I., Yakimets V.N. The index approach to the evaluation of public policy. In: Smorgunov L.V. (ed.). *Public policy: institutions, digitalization, development*. Moscow: Aspect press, 2018, P. 73–102. (In Russ.)
- Nureev R.M. *Theory of public choice*. Moscow: GU HSE, 2005, 531 p. (In Russ.)
- Overeem P. The concept of regime values: are revitalization and regime change possible? *The American review of public administration*. 2015, Vol. 45, N 1, P. 46–60. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074013510771>

- Podkorytov N.S. Public interest as an element of regulation of public relations connected with the prevention of harm. *Science and business: development ways*. 2015, N 5(47), P. 73–78. (In Russ.)
- Prebble M. Is “we” singular? The nature of public value. *American review of public administration*. 2018, Vol. 48, N 2, P. 103–118 <https://doi.org/10.1177/0275074016671427>
- Sami A., Jusoh A., Md Nor K., Irfan A., Qureshi M.I. Systematic review of public value. *Journal of public value and administrative insight*. 2018, Vol. 1, N 1, P. 1–6. Mode of access: <https://readersinsight.net/JPVAI/article/view/131> (accessed: 18.05.2022).
- Slade C.P. Public value mapping of equity in emerging nanomedicine. *Minerva*. 2011, Vol. 49, N 1, P. 71–86. DOI: <http://www.doi.org/10.1007/s11024-011-9161-7>
- Slatinov V.B., Merkulova K.G. Public values in the structure of the ideology of the local community: problems of formation and identification. *Central Russian journal of social sciences*. 2014, N 4(34), P. 35–38. (In Russ.)
- Smorgunov L.V., Volkova A.V. (eds). *Public values and public administration*. Moscow: Aspect press, 2014, 398 p. (In Russ.)
- Solovyev A.I. Frontier zones of public policy. *Political science (RU)*. 2021, N 3, P. 183–204. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08> (In Russ.)
- Stoker G. Public value management: a new narrative for networked governance? *American review of public administration*. 2006, Vol. 36, N 1, P. 41–57. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Sungurov A. Yu. Public policy: basic directions of research (world and Russian experience). *Public policy*. 2017, N 1, P. 8–28. (In Russ.)
- Talbot C. Public value: the next “big thing” in public management? *International journal of public administration*. 2009, Vol. 32, N 3–4, P. 167–170. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900690902772059>
- Volkova A.V. Electronic government and the formation of public values in modern Russia. *Vestnik of Saint Petersburg University. Series 6*. 2013, N 3, P. 84–92. (In Russ.)
- Warner S., Brown P.R., Cherney L. Public values in pluralistic and complex settings – are agonistic ideas the answer? *International journal of public administration*. 2021, Vol. 44, N 10, P. 857–866. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1909620>
- Welch J., Heather Rimes H., Bozeman B. Public value mapping. In: Bryson B.M., Crosby B.C., Bloomberg L. (eds). *Public value and public administration*. Washington: Georgetown university press, 2015, P. 131–146.

Литература на русском языке

- Волкова А.В. Электронное правительство и формирование публичных ценностей в современной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. – 2013. – № 3. – С. 84–92.
- Никовская Л.И., Якимец В.Н. Повышение культуры публичной политики – вызов для демократического развития России // Власть. – 2014. – Т. 22, № 9. – С. 5–10.

- Никовская Л.И., Якимец В.Н.* Индексный подход к оценке публичной политики // Публичная политика: Институты, цифровизация, развитие / под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Аспект Пресс, 2018. – С. 73–102.
- Нуреев Р.М.* Теория общественного выбора. – М.: ГУ ВШЭ, 2005. – 531 с.
- Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О’Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Престо-РК, 2009. – 396 с.
- Подкорытов И.С.* Общественный интерес как элемент регулирования общественных отношений, связанных с предупреждением причинения вреда // Наука и бизнес: пути развития. – 2015. – № 5 (47). – С. 73–78.
- Публичные ценности и государственное управление / под ред. Л.В. Сморгунова, А.В. Волковой. – М.: Аспект Пресс, 2014. – 398 с.
- Слатинов В.Б., Меркулова К.Г.* Публичные ценности в структуре идеологии местного сообщества: проблемы формирования и идентификации // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 4 (34). – С. 35–38.
- Соловьев А.И.* Фронтирные зоны публичной политики // Политическая наука. – 2021. – № 3. – С. 183–204. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2021.03.08>
- Сунгуров А.Ю.* Публичная политика: основные направления исследований (мировой и российский опыт) // Публичная политика. – 2017. – № 1. – С. 8–28.
- Хабермас Ю.* Социоструктурная трансформация публичной сферы // Публичная сфера: теория, методология, кейс стади / под ред. Е.Р. Ярославской-Смирновой, П.В. Романова. – М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2013. – С. 226–265.