

## ПОТЕНЦИАЛ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ «NUDGE» В ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ\*

Голодникова А.Е., Цыганков Д.Б., Юнусова М.А.<sup>1</sup>

### Аннотация

*Данная статья посвящена анализу международного опыта применения поведенческих инструментов для повышения эффективности государственного управления, а также оценке перспектив их внедрения в российскую практику нормотворчества. В первой части представлен краткий обзор развития теоретических основ «подталкивания» (nudge), рассмотрены отличия поведенческой экономики от классической и неоклассической экономической теории. Далее авторами приведены практические примеры применения поведенческого «подталкивания» в различных сферах регулирования. В третьей части статьи рассмотрен опыт институционализации «подталкивания» на государственном уровне в избранных странах ОЭСР и странах с переходной экономикой, включая описание особенностей формирования и функционирования специализированных уполномоченных органов (подразделений) в странах-лидерах. В заключении сформулированы выводы о перспективах поведенческих подходов в теории государственного управления, а также о необходимости институционализации подразделения по поведенческому регулированию в системе государственного управления России.*

**Ключевые слова:** регуляторная политика; поведенческая экономика; подталкивание; либертарианский патернализм.

\* При подготовке статьи использовались материалы, собранные авторами при проведении научно-исследовательских работ по теме «Разработка предложений по отдельным вопросам совершенствования государственного управления» Центра фундаментальных исследований НИУ ВШЭ (2017 г.).

<sup>1</sup> Голодникова Анна Евгеньевна – начальник отдела экономического и правового анализа Центра оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: agolodnikova@hse.ru  
Цыганков Даниил Борисович – кандидат социологических наук, директор Центра оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: dtsygankov@hse.ru

Юнусова Мария Александровна – заместитель начальника отдела оценок в сфере транспорта, связи и экологии Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России. Адрес: Министерство экономического развития Российской Федерации. 109012, Москва, ул. Красная Пресня, д. 3, стр. 1. E-mail: JunusovaMA@economy.gov.ru

## Введение

В настоящее время в науках, изучающих государственное управление, привлекается широкий спектр теорий – и кросс-секторальных (неоинституциональный подход, теория рационального выбора, теория надлежащего управления), и специфических (например, теория бюрократии) – для объяснения процессов принятия решений, действий акторов и формирования организационной структуры. При исследовании деятельности регуляторных агентств чаще используют теорию «агент-принципал», основанную на предпосылке рационального выбора агентами поведения, которое наилучшим образом отвечает их собственным интересам, а не интересам принципала. С точки зрения последнего, такое поведение нередко оказывается оппортунистическим. Появление так называемых «постмодернистских» теорий госуправления указывает на сомнение ряда авторов в «технократическом» рационализме современных управленческих систем.

Изучив регуляторную политику (*regulatory policy, regulatory governance*), авторы статьи пришли к выводу, что оппортунистическое поведение адресатов регулирования (организаций и граждан) – несмотря на запреты, высокие штрафы и иные санкции – свидетельствует о снижающейся эффективности «традиционных» способов воздействия (*command-and-control, transparency-and-access*). Как уже указывалось выше, эти инструменты воздействия основываются преимущественно на теории рационального выбора. Регуляторы, принимая решение, по-прежнему исходят из того, что адресаты регулирования (прежде всего бизнес) обладают всей доступной информацией о том или ином явлении (процессе) и способны принять единственно выгодное для них решение. Кроме того, принятие ряда нормативных актов зачастую «гальванизируется» недавними резонансными событиями, требующими немедленного ответа политиков – без необходимого анализа полной картины возможных последствий и возникающих экстерналий (см. об этом: Wiener, Ribeiro, 2016).

С учетом того, что и другие мейнстримовские теории (*big name theories*) (см.: Pollitt, 2016), формирующие основу *public administration*, – такие, как неоинституционализм и теория управления, – не фокусируются на поведении индивидуальных акторов, полагаем целесообразным рассмотреть подходы из поведенческих наук, которые начали активно обсуждаться в последней четверти XX в. и к настоящему моменту обрели значимый потенциал для «ревизии» методологических основ регуляторной политики.

В последние 15–20 лет ряд западных экономистов пришли к выводу, что классическая экономическая теория не отражает всей сложности процесса принятия решений: в круг рассматриваемых ею вопросов не входят мотивация индивида, его когнитивные способности и влияние внешней среды. В реальности на принятие решений индивидами влияет множество обстоятельств – от влияния социальной группы, в которой воспитывался человек, до условий, наблюдавшихся в конкретной ситуации в момент принятия решения.

Учет поведенческих мотивов, влияющих на принятие решений субъектами регулирования, при выработке государственной политики может

существенно повысить ее эффективность, что подтверждается практикой стран-лидеров в области «умного регулирования» (*smart regulation*).

В настоящее время методы поведенческой экономики используются во многих странах ОЭСР. Наибольшее распространение они получили в США и Великобритании. Меры по использованию поведенческой экономики при принятии решений применяют также Австралия, Франция, Дания, Швеция, Германия, Европейская комиссия и др.

## Теоретические основы «подталкивания»

Концепция «мягкого подталкивания» зародилась в рамках поведенческой экономики – отрасли экономической теории, учитывающей влияние социальных, когнитивных и эмоциональных факторов на принятие экономических решений индивидами. Основоположником данного направления стал Г. Саймон. Он подверг сомнению возможность индивида принимать абсолютно рациональные решения и впервые предложил термин «ограниченной рациональности»; согласно последней индивид принимает решения в пределах ограничений, обусловленных его способностями к обработке информации. Данная идея получила развитие в следующие годы также в приложении к теории организаций: фирмы стали рассматриваться как совокупности индивидов, принимающих решения, ограниченные их когнитивными способностями.

В 1970-х гг. исследователи в области психологии Дэниэл Канеман и Амос Тверски (Kahneman, Tversky, 1974) опубликовали ряд научных статей, где была представлена критика классической экономической теории с точки зрения ограниченных возможностей индивидов по принятию решений. Их гипотеза заключалась в том, что индивидам свойственно ошибаться при принятии решений, в том числе экономического характера.

В статье, анализирующей принятие решений в условиях риска, Д. Канеман и А. Тверски (Kahneman, Tversky, 1979) представили разработанную ими теорию перспектив, которая впоследствии стала рассматриваться как одна из основополагающих идей поведенческой экономики. Теория перспектив описывает процесс выбора индивидом в условиях риска и является альтернативной теории ожидаемой полезности. Согласно теории перспектив, выбор осуществляется на основании субъективных суждений индивида о ценности возможного выигрыша или потери, а эти оценки, в свою очередь, строятся на основе существующих эвристик – устойчивых поведенческих реакций. В статье описываются проблемы выбора, при которых поведение людей не вписывается в теорию ожидаемой полезности. Исследуя данную проблему в рамках многочисленных экспериментов, Канеман и Тверски пришли к выводу, что вне зависимости от состава испытуемых и условий эксперимента индивиды склонны проявлять схожие поведенческие ошибки при принятии экономических решений, что дает основание их систематизировать и прогнозировать.

Практически одновременно с А. Тверски и Д. Канеманом свои тексты, содержащие критику теории рационального выбора, публикует Ричард Талер (Thaler, 1980). Он анализировал процесс принятия решений индивида-

ми и пришел к выводу, что они подвержены разного рода ограничениям, таким, как, например, недооценка последствий, или близорукость, проявляющаяся в отсутствии должного внимания к долгосрочным последствиям предпринимаемых действий. Талера и его позднейшего соавтора, профессора Чикагского университета Касса Санстейна (Sunstein), можно назвать основателями течения так называемого «либертарианского патернализма», предполагающего мягкую корректировку поведения адресатов регулирования (прежде всего граждан) со стороны государства в их же собственных интересах (см. об этом: Thaler, Sunstein, 2008).

Вклад А. Тверски, Д. Канемана и Р. Талера в развитие поведенческой экономики заключается не только в том, что они были одними из первых, кто начал изучать и систематизировать ошибки при принятии решений, но и в том, что они смогли ввести идеи поведенческой экономики в широкий академический оборот (см. об этом: Белянин, 2018; Капелюшников, 2013).

Идеи поведенческой экономики быстро нашли своих последователей, и начиная с 80-х гг. XX в. множество исследований было посвящено поведенческим аспектам принятия решений. При этом уже в XXI в. концепция «нового патернализма» или «либертарианского патернализма» стала активно проникать в сферу управления, как на уровне частных фирм, так и на уровне государства. Применение поведенческих подходов в управлении получило название «nudging» или «nudge». В настоящее время также используют аббревиатуру BIAP (Behavioural Insights Applied to Policy), чтобы подчеркнуть вариативность приложения поведенческих подходов в различных отраслях (секторах). В России иногда используется термин «поведенческое регулирование».

В упомянутой выше книге Санстейна и Талера описан целый ряд поведенческих отклонений, которые оказывают влияние на принятие решений индивидами, включая: ошибку привязки («якорение»), ошибку доступности, ошибку репрезентативности, оптимизм и самонадеянность, неприятие потерь, отклонение в сторону статус-кво, фрейминг. Авторы приводят множество примеров того, как знание о наличии поведенческих ошибок и эвристик может применяться для подталкивания населения к принятию решений, улучшающих личное или общественное благосостояние.

Одна из важнейших публикаций в области поведенческой экономики – книга Д. Канемана «Думай медленно, решай быстро» (2011), в которой автор приходит к выводу, что описанное им ранее в теории перспектив (совместно с А. Тверски) поведение индивидов базируется на когнитивных ошибках, связанных со спецификой человеческого мышления. Канеман использует объяснительную модель, ранее предложенную американским психологом К. Становичем, согласно которой психика человека имеет две составляющие – Систему 1 и Систему 2. Система 1 используется человеком в повседневных делах, не требует усилий и применяется автоматически. Ей присущи быстрота, предвзятость, неточность и иррациональность. Для включения Системы 2 необходимо приложить усилия, она задействует внимание человека и применяется для выполнения сложных, осознанных действий. Ее характеризуют медленность, рефлексивность, рациональность, логичность, критичность. При этом каждая из двух систем адекватна для решения определенных задач. Когнитив-

ные ошибки возникают в том случае, когда вместо Системы 2 (медленной, рациональной и расчетливой) мозг применяет Систему 1 (быструю, бессознательную и склонную к ошибкам).

Описанная Канеманом модель внесла существенный вклад в понимание природы когнитивных искажений, присущих не только адресатам регулирования, но и чиновникам, работающим в регуляторных агентствах США. Позднее К. Санстейн (Sunstein, 2013) и А. Алеманно (Alemanno, 2016) отмечали, что выявленные когнитивными психологами поведенческие ошибки и когнитивные ограничения присущи не только адресатам регулирования, но и государственным служащим, в том числе при принятии управленческих решений. Алеманно применил концепцию Канемана в отношении судов: по его мнению, можно сказать, что суды применяют законодательство, скорее используя Систему 1, хотя в целом они полагают, что их деятельность основывается на Системе 2. По мнению авторов статьи, которое совпадает с позицией, высказанной в статье Дж. Купера и У. Ковачича (Cooper, Kovacic, 2012), суждение об ограниченной рациональности представителей власти справедливо распространить на государственных служащих (регуляторов) в целом. Таким образом, одним из перспективных направлений применения поведенческих методов может стать «подталкивание» самих регуляторов к более взвешенным и обоснованным решениям, базирующимся на Системе 2.

В статье К. Санстейна (Sunstein, 2013) поведенческая экономика рассматривается с точки зрения ее применения в области государственного управления. Санстейн, в 2008–2012 гг. занимавший пост начальника Управления по регуляторным вопросам Административно-бюджетного департамента Белого дома, утверждал, что даже небольшие изменения государственной политики, основанные на поведенческих методах, могут приводить к существенным результатам. При этом они, как правило, низкочувствительны и не ограничивают свободу выбора адресата регулирования, а лишь «подталкивают» его к более благоприятным решениям. В то же время Санстейн отмечал ограничения, из-за которых трудно строить однозначные прогнозы, опирающиеся на бихевиоризм, равно как и распространять полученные в рамках экспериментов выводы на другие группы и условия. Эти ограничения связаны с тем, что поведенческие реакции могут возникать одновременно и носить разнонаправленный характер (например, прокрастинация может приводить к откладыванию определенных действий, тогда как эффект «уклонения от риска» может побудить индивида действовать быстро).

Он дал определение инструментам поведенческого «подталкивания», применение которых наиболее перспективно для государственного управления. Среди них – раскрытие информации, облегчение выбора гражданина, в том числе установление определенного выбора по умолчанию, подчеркивание (выделение) определенных характеристик и применение социальных норм. Эти инструменты были изучены в рамках значительного количества экспериментов, апробированы на практике и с большой вероятностью могут оказать предсказуемое влияние на успешность реализации государственных политик.

В начале 2018 г. Санстейн и его соавторы сделали важные шаги по формализации подхода к описанию эвристик и когнитивных ошибок: впервые большинство описанных бихевиористами отклонений излагаются в математических терминах (Dhami, al-Nowaihiy, Sunstein, 2018), а также подробно разобрали критику концепции Канемана и Тверски (прежде всего со стороны немецкого психолога Герда Гигеренцера).

В другой статье Санстейн (Sunstein, 2018) затрагивает вопрос о возможностях оценки уполномоченными органами потенциальных выгод и потерь от применения информационного подталкивания, подчеркивает важность количественных оценок, в частности оценки «желания платить» за информацию со стороны адресатов регулирования.

Наконец, примечательно появление статей, подводящих первые итоги функционирования правительственных подразделений по «подталкиванию» (см.: Holmes, 2018). В них подчеркивается важность четкого определения проблем, для решения которых применяется подталкивание, а также широкого проведения экспериментов для изучения поведенческих стимулов (которые могут давать неодинаковые результаты в различных институциональных средах).

## Практические примеры применения «регуляторного подталкивания»

Поведенческие методы «подталкивания» находят практическое применение в самых разных сферах регулирования. Они применяются для стимулирования принятия более оптимальных решений как экономического, так и иного характера. Авторами статьи были отобраны три направления регулирования, в рамках которых наиболее часто применяется поведенческое подталкивание: (1) принятие частных финансовых решений, (2) исполнение обязательств перед государством, (3) ресурсосбережение и обращение с отходами. Ниже представлены шесть показательных кейсов по этим направлениям.

### ***Применение подталкивания для повышения эффективности принятия финансовых решений, а также предотвращения роста уровня закредитованности населения***

Одним из направлений, для которых актуально применение поведенческих методов, является повышение эффективности принятия финансовых решений, а также предотвращение чрезмерного роста уровня закредитованности населения. Инициативы, предусматривающие применение поведенческих инструментов в данной области, были реализованы целым рядом стран, включая Великобританию, США, Австралию и др.

*«Узнай, перед тем как взять в долг» – «Know before you owe» (США)*

Еще одна инициатива, направленная на подталкивание населения к принятию более эффективных финансовых решений, была реализована Бюро по финансовой защите потребителей США. Подготовленный пакет нормативных актов, введший новые клиентоориентированные формы

раскрытия информации о предлагаемых займах, предусматривал обеспечение возможностей для осуществления максимально информированного и осмысленного выбора при приобретении финансовых продуктов – ипотечных кредитов, кредитных карт и студенческих займов.

Базовой гипотезой стало негативное влияние излишне сложных и однообразных по структуре документов на принятие потребителями обоснованных и рациональных решений, позволяющих недобросовестным заемщикам «утопить» важные детали в потоке трудно воспринимаемой информации. Это негативное влияние в совокупности с общей склонностью потребителей не обращать должного внимания на долгосрочные последствия предпринимаемых действий создавало условия для принятия потребителями неоптимальных решений.

В частности, такое поведение кредиторов широко распространилось в преддверии финансового кризиса, когда был спровоцирован бурный спрос на субстандартные ипотечные займы за счет привлекательного дизайна невыгодных для потребителей контрактов. Когда вступили в действие «теневые» условия контрактов, резко возросло количество случаев невыполнения обязательств по кредитам, что в итоге обернулось долговым кризисом и общей рецессией финансовой системы США.

В основу разработки новых форм были положены два ключевых подхода. Это, во-первых, разработка простых, четких, структурированных форм для раскрытия информации о финансовых продуктах, позволяющих быстро оценить условия предстоящего соглашения. И во-вторых, распространение принципа «умного раскрытия информации» (*smart disclosure*), подразумевающего предоставление сведений в стандартизированном, машиночитаемом формате, который обеспечивает возможность быстрой обработки данных и их интерпретации для представления в графической или иной креативной форме (Sunstein, 2012).

Разработанные в рамках проекта формы итеративно тестировались и дорабатывались. В процессе доработки было подготовлено более 100 вариантов форм, из которых был выбран один, также прошедший апробацию и оценку. Полученные результаты позволили сделать ряд выводов:

- отмечено статистически значимое улучшение качества восприятия информации, представленной в новых формах по 28 вопросам из 39;
- количество корректных ответов на вопросы о предлагаемых займах составило: по действующим формам – 59,3%, по новым формам – 76,2% (улучшение на 17%);
- достигнуто улучшение на 14–17% в разрезе изменяемых факторов (сложные/простые займы; опытные/неопытные клиенты; заём с фиксированной/плавающей ставкой).

*Сокращение задолженности по оплате арендных платежей по договорам социального найма (Австралия)*

Австралийский Департамент по делам семьи и социальным услугам (*The Department of Family and Community Services*, далее – Департамент), реализующий программу долгосрочной аренды жилья для малообеспечен-

ных граждан, провел исследование, направленное на выявление наиболее эффективных поведенческих механизмов подталкивания населения к своевременному внесению арендных платежей и погашению задолженностей.

Первоначально Департамент оповещал арендаторов об образовании задолженности в письменном виде, а также по телефону или путем визитов своих сотрудников. Такой процесс оповещения был весьма трудоемким. В связи с этим было принято решение проанализировать эффективность менее затратного способа оповещения в виде смс-рассылки.

Подразделением был проведен контролируемый эксперимент, в рамках которого изучалось влияние сообщений, содержащих следующие поведенческие стимулы: социальные нормы («9 из 10 арендаторов в Вашем районе заплатили арендную плату вовремя. Если Вы заплатите сейчас, Вы останетесь в своем доме»), страх потери («Ваша арендная плата просрочена. Договор аренды может быть под угрозой, если Вы не оплатите задолженность незамедлительно»), сообщение об издержках общества («Ваша арендная плата просрочена. Невыплаченная аренда стоит государству и сообществу денег, которые могли бы быть направлены на помощь людям, оказавшимся в жизненной ситуации, подобной Вашей»), указание на принятые обязательства («Ваша арендная плата просрочена. Когда Вы въезжали в этот дом, Вы обязались платить вовремя. Вы нарушили это обещание»).

Рассылка текстовых сообщений увеличила вероятность того, что арендатор погасит задолженность в течение недели по сравнению с контрольной группой, не получавшей сообщений. Арендаторы, получившие сообщения со смыслом об обязательстве, оказались наиболее восприимчивы к тексту сообщений. Уплата задолженности в этой группе арендаторов выросла на 6,5% в течение недели после направления сообщения – с 68,8% до 75,3%.

По итогам эксперимента были получены следующие выводы:

- а) Смс-сообщения повышают вероятность оплаты задолженности или составления плана по погашению задолженности. При этом арендаторы, получившие сообщения со смыслом об обязательстве, оказались наиболее восприимчивы к тексту сообщений. Уплата задолженности в этой группе арендаторов выросла на 6,5% в течение недели после направления сообщения – с 68,8% до 75,3%.
- б) Продолжение рассылки сообщений имеет наибольшее влияние на поведение, связанное с оплатой. Вероятность оплаты задолженности в группе, повторно получившей сообщение, оказалась выше на 42,8% по сравнению с группой, сначала получившей одно сообщение и не получившей впоследствии.
- в) Отправка двух различных сообщений более эффективна, чем отправка сообщений с одинаковым содержанием. Выяснилось, что вероятность оплаты задолженности вырастает на 38,3% в случае получения двух разных сообщений по сравнению с получением двух одинаковых сообщений. Авторы эксперимента предполагают, что такое поведение может быть объяснено тем, что новизна сообщения повышает его значимость.



- г) Рассылка сообщений приводит к увеличению срока, в течение которого арендаторы оплачивают платежи без задолженности. В среднем, арендаторы, получавшие сообщения, исправно платили в течение восьми-девяти недель, в то время как те, кто не получал сообщений, платили только в течение 6–7 недель.

Применение полученных результатов на практике позволило сократить общий уровень задолженности арендаторов, а также снизить расходы Департамента на рассылку оповещений и администрирование взыскания задолженностей.

### ***Применение подталкивания для стимулирования граждан к исполнению обязательств перед государством***

Другим перспективным направлением применения регуляторного подталкивания является стимулирование граждан к выполнению возложенных на них обязательств в установленные сроки и в наиболее эффективной форме (чаще всего в электронном виде).

#### *Своевременная подача налоговых деклараций (Дания)*

Одним из проектов, осуществленных датским правительством с участием копенгагенской компании iNudgeYou, был эксперимент по стимулированию датских компаний к своевременной подаче налоговых деклараций.

С 2008 г. Налоговое ведомство Дании (SKAT) самостоятельно заполняет налоговые декларации граждан. В случае если гражданин не согласен с данными, отраженными в декларации, он может внести изменения. В остальных случаях никаких действий не требуется. Вместе с тем организации должны самостоятельно заполнять декларацию и рассчитывать сумму налоговых платежей. В результате примерно 35% всех датских компаний в 2015 г. не предоставили налоговую декларацию вовремя.

iNudgeYou выдвинула гипотезу о том, что многие недавно образованные и небольшие организации не обратили внимания на необходимость заполнения налоговой декларации в связи с тем, что не требуется заполнение декларации гражданами.

Во время проведения эксперимента организациям, не подавшим декларации (примерно 119 тыс. компаний), было направлено дополнительное электронное письмо за неделю до срока подачи декларации, в то время как стандартная рассылка SKAT предполагала рассылку за месяц до срока. Также был изменен текст рассылки, который был дополнен информацией о возможных негативных последствиях (штрафах) в случае непредставления налоговой декларации в срок.

Организаторы эксперимента разработали три версии письма, которые рассылались организациям. В первом варианте использовался прием подсвечивания путем добавления перед текстом письма слова «ВНИМАНИЕ». Во втором варианте помимо подсвечивания также был применен подход, направленный на активизацию последовательных действий методом привлечения внимания к ранее совершенным действиям компании. В третьем

варианте также была добавлена информация о том, каким образом можно подать декларацию о налогах.

По итогам эксперимента выяснилось, что различия в содержании писем не оказали существенного влияния на своевременность направления налоговых деклараций организациями – во всех трех группах увеличение по сравнению с 2015 г. составило 8,7%. На следующий год 74% датских компаний подали декларацию вовремя (по сравнению с 65,3% в 2015 г.).

Датские исследователи отмечают, что применение методов поведенческой экономики может быть легко объединено с традиционными мерами стимулирования граждан и бизнеса.

#### *Привлечение водителей к оплате ежегодно обновляемых лицензий онлайн (Канада, Онтарио)*

В последние годы многими государствами активно осуществляется перевод государственных услуг в онлайн-формат, что позволяет значительно снизить издержки на их предоставление, повысить эффективность работы государственных органов и в то же время повысить уровень удовлетворенности граждан.

В канадской провинции Онтарио был реализован эксперимент по изучению возможностей применения поведенческих подходов для привлечения населения к получению государственных услуг в электронном формате, в частности по оплате ежегодно обновляемых лицензий.

Перед исследователями стояли две основные задачи:

- увеличить количество операций по обновлению водительской лицензии, совершенных онлайн;
- увеличить количество вовремя обновляемых лицензий.

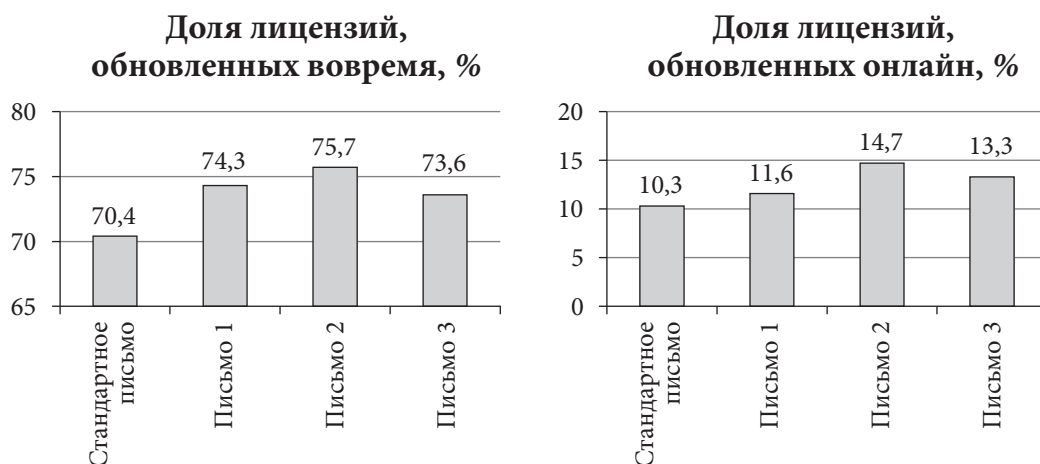
В ходе исследования использовались три инструмента подталкивания, связанные с формированием архитектуры выбора:

- привлечение внимания к информации визуальными средствами (яркий конверт с надписью «Обновить быстро и легко – онлайн»);
- перечисление положительных эффектов от использования онлайн-сервиса (экономия времени от ненужной поездки и ожидания в очереди, комфортные домашние условия, простота пользования онлайн-сервисом, указание на равнозначную легальность электронного способа обновления лицензии по сравнению с традиционным);
- перечисление негативных эффектов от неиспользования онлайн-сервиса (временные издержки на физическое посещение).

Были подготовлены три новых извещения об истечении срока действия лицензии с использованием указанных инструментов. Стандартное письмо без изменений использовалось для объективного сравнения эффективности новых писем.

Результаты исследования показали, что все три новых варианта писем повысили долю лицензий, обновляемых онлайн и вовремя, по сравнению со стандартным письмом. При этом самым эффективным стало письмо с ярким конвертом и текстом, привлекающим внимание к потенциальному выигрышу от пользования Интернет-услугой (см. рис.).

Рисунок



С февраля 2015 г. правительство Онтарио применяет полученные в эксперименте выводы: внешний вид, текст на конверте и содержание извещения были изменены.

#### ***Применение подталкивания в области экономики природных ресурсов и обращения с отходами***

Еще одним важным направлением применения поведенческих методов в государственном управлении является стимулирование ресурсосбережения, а также повышение эффективности сбора и переработки отходов. Традиционно для решения этих задач применяются финансовые инструменты, информационные кампании, а также нормирование. Однако такие инструменты далеко не всегда показывают высокую эффективность. Ограниченное влияние финансовых мер обусловлено тем, что государство регулирует и удерживает на низком уровне цены на ресурсы, обеспечивая таким образом их доступность для малообеспеченных слоев населения. При этом в существующем диапазоне колебания цен на ресурсы эластичность спроса на них довольно низкая – потребители могут не заметить повышения цены при росте потребления. Предоставление возможности пользования водными и энергетическими ресурсами в установленное время (нормирование), в свою очередь, может привести к несправедливо высокой финансовой нагрузке на бедные слои населения, у которых недостаточно средств для накопления, хранения и использования нормируемых ресурсов.

Таким образом, ограниченная эффективность традиционных подходов в сочетании с высокой стоимостью и сложностью реализации обуславливает актуальность применения альтернативных методов, в качестве которых могут выступать поведенческие инструменты подталкивания.

#### ***Стимулирование экономики воды домохозяйствами (Коста-Рика)***

Успешный эксперимент по стимулированию сокращения потребления воды был проведен в г. Белен (Республика Коста-Рика).

В ходе исследования использовались три способа поведенческого подталкивания:

- **сравнение с соседями** – при этом домохозяйства, чье потребление воды было ниже медианного показателя по району, получали счет за воду с наклейкой с «улыбающейся капелькой» и поздравлением; если же потребление было выше среднего по району, наклейка изображала «грустную капельку»;
- **сравнение с городом** – домохозяйства, чье потребление воды было выше/ниже медианного показателя по городу, получали счет за воду с аналогичными наклейками;
- **планирование** – домохозяйства вместе со счетами за воду получали лист планирования экономии воды, где предлагалось записать личную цель для дальнейшего сокращения потребления воды, а также было перечислено несколько конкретных способов сокращения потребления; целью данного мероприятия было решение проблемы отсутствия четкого плана экономии воды гражданами.

Результаты эксперимента показали, что **сравнение с соседями** позволило сократить потребление воды на 3,7–5,6% относительно контрольной группы, **сравнение с городом** не оказало существенного влияния на потребление воды. Рассылка листов **планирования** уменьшила потребление воды на 3,4–5,6% по сравнению с контрольной группой.

*Подталкивание к экономии энергии – отчеты, содержащие сравнение с соседями (США)*

Применение поведенческих методов показало свою эффективность также для сокращения потребления такого крайне неэластичного товара, как электричество. Американской компанией OPOWER совместно с Центром исследований политики в области энергии и окружающей среды (США) в 2008–2009 гг. был реализован проект среди жителей штата Миннесота, в рамках которого всем домохозяйствам, участвовавшим в проекте, рассылались брошюры, носившие название Home Energy Reports – отчеты о потреблении энергии. Отчеты состояли из двух частей. В первой части домохозяйство-адресат сравнивалось с соседними домохозяйствами по уровню энергосбережения за истекший месяц. При этом данные приводились в наглядном графическом виде. Вторая часть содержала рекомендации по сокращению энергопотребления, а также отражала объемы бюджетных средств, которые удастся сэкономить домохозяйству при соблюдении этих рекомендаций. В одну часть домохозяйств брошюры рассылались ежемесячно, в другую – ежеквартально. Третья группа была выбрана в качестве контрольной, ей брошюры не рассылались.

По итогам эксперимента были получены следующие результаты:

- потребление энергии не увеличилось ни по одному показателю;
- суммарное потребление энергии сократилось примерно на 2%;
- домохозяйства с низким уровнем потребления услуг оказались менее восприимчивы к программе, и наоборот, домохозяйства с высоким уровнем потребления – более восприимчивы;

- ежемесячные отчеты показали снижение потребления энергии на 0,5% больше, чем квартальные отчеты;
- отчеты имели продолжительное влияние на экономию энергии даже после того, как домашние хозяйства перестали получать их;
- расходы на оплату электроэнергии снизились незначительно (ввиду дешевизны ресурса).

## Развитие подразделений по поведенческому регулированию

Популярность поведенческого подталкивания как метода публичной политики ощутимо возрастает в последние годы в мире – уже порядка 150 стран используют подобные технологии, более чем в 20 странах созданы подразделения по поведенческому регулированию в государственных органах и/или центры разработки политики «подталкивания» к принятию индивидуальных решений, оптимальных с точки зрения общественных интересов. Проведенный ранее авторами анализ международного опыта (см.: Юнусова, Цыганков, 2018) позволил выделить три основных варианта институционализации «поведенческого» регулирования.

Первый – возложение функций по выработке предложений/контролю и координации применения бихевиористских методов в нормотворческом процессе на одно из действующих подразделений центрального органа власти, осуществляющего деятельность в сфере реализации регуляторной политики. Примером такого закрепления является США.

Второй – создание отдельного органа, специализирующегося на выработке решений с применением методов поведенческой экономики или консультирующего госорганы на предмет того, какие методы могут быть использованы при выработке той или иной политики. Примером здесь является Великобритания.

Третий – создание подразделений по применению поведенческих методов на уровне отдельных ведомств. Этот вариант, в частности, был использован в Дании.

Любой из подходов предполагает обучение государственных служащих и политиков методам поведенческой экономики с целью распространения «нового мышления» среди лиц, принимающих решения.

### **США**

В США можно выделить два этапа внедрения поведенческих методов в государственное управление.

На первом этапе (2009–2015) отсутствовал отдельный орган, отвечающий за консультирование по вопросам поведенческой экономики, а поведенческие методы были встроены в нормотворческий процесс.

Так, согласно разделу 4 Указа Президента США № 13563, озаглавленному «Гибкие подходы», там, где это уместно, целесообразно и согласуется с целями регулирования, в пределах, допускаемых законом, каждый орган должен определять и учитывать подходы, которые уменьшают административное бремя и одновременно поддерживают гибкость и свободу выбора для населения. Эти подходы включают в себя предупреждения, уместные стандартные

правила (*default rules*) и требования к раскрытию информации, а также предоставление информации для общественности в ясной и понятной форме.

Рассмотрение проектов НПА на предмет соблюдения данных требований было возложено на уполномоченный орган – Управление по информационным и регуляторным вопросам Административно-бюджетного управления Администрации Президента США (УИРВ).

Для разъяснения применения подходов, заложенных в Указе № 13563, УИРВ выпустило Методику для органов исполнительной власти по использованию раскрытия информации и упрощения представления информации в качестве методов регулирования.

В Методике описываются принципы, способствующие раскрытию информации для достижения ведомствами целей регулирования, в том числе:

- 1) предоставление максимально полного доступа к информации;
- 2) получение информации пользователем не должно быть связано с трудностями, в том числе техническими;
- 3) проведение оценки результативности раскрытия информации с течением времени;
- 4) оценка органами исполнительной власти издержек и выгод требований, предусматривающих раскрытие информации (при наличии такой возможности).

Помимо облегчения восприятия информации в государственной политике может быть использован метод стандартного выбора, когда в качестве ответа по умолчанию принимается тот ответ, который наиболее выгоден с точки зрения целей программы.

К принципам применения упрощения и стандартного выбора относятся:

- 1) возможность использования стандартного выбора в дополнение к запретам или вместо них;
- 2) анализ всех вариантов, которые могут быть использованы как стандартный выбор, и их последствий и выбор того, который принесет наибольшую пользу большему числу людей из потенциальных пользователей программы;
- 3) использование классического варианта предоставления выбора в случае неоднородности группы, на которую потенциально распространяется регулирование;
- 4) при формировании программы органы власти должны стремиться к исключению любых необязательных сложностей для заявителей.

Облегчение представления информации затрагивает также требования, выпускаемые ведомствами. В соответствии с Указом Президента США № 12866 (1993 г.) требования должны быть понятными и исключать неопределенность в понимании.

На втором этапе модель претерпела изменения. В 2014 г. было принято решение о создании отдельного структурного подразделения, ответственного за внедрение *nudge* во все сферы государственной политики. Таким подразделением стала Команда социальных и поведенческих наук (*Social and Behavioral Sciences Team*, далее – КСПН), созданная как подкомитет Национального совета по науке и технологиям (*National Science and Technology Council*).

Целью создания КСПН являлась координация применения социальных и поведенческих исследований для совершенствования государственной политики, проводимой органами власти. Она была сформирована как межведомственная группа специалистов в области прикладной поведенческой науки. В состав Команды входили представители более чем 25 федеральных ведомств.

В первый год функционирования КСПН было проведено около 30 пилотных проектов, по итогам которых было принято решение о необходимости проведения дальнейших исследований в этой области. В сентябре 2015 г. президент Б. Обама издал указ «Использование выводов поведенческих наук для лучшего служения американскому народу». Указом были установлены требования к использованию федеральным правительством достижений поведенческих наук для формирования своей политики.

Указ предписывал федеральным органам определять программы, в которых использование подходов поведенческой экономики может дать существенные результаты, разрабатывать стратегии по внедрению таких подходов в программы и, где возможно, проводить оценку последствий подходов, приглашать на работу экспертов в области поведенческой экономики и сотрудничать с научным сообществом.

Указ устанавливал, что ведомства должны осуществлять свою деятельность по применению поведенческих подходов в четырех наиболее результативных направлениях:

- упрощение доступа к программам (оптимизация процесса реализации программ, который может ограничить доступ заинтересованных лиц);
- совершенствование предоставления информации (предоставление информации таким образом, который может повлиять на выбор гражданина);
- структурирование выбора (в случае предоставления выбора одного из нескольких параметров; параметры должны быть размещены таким образом, чтобы гражданин сделал правильный выбор);
- учет стимулов (использование нефинансовых стимулов для принятия гражданами определенных решений).

Поскольку КСПН не была наделена административными функциями, а только консультировала федеральные агентства и обеспечивала их методической поддержкой, установленной формы (регламента) взаимодействия с органами не существовало, но руководитель КСПН разъяснила, что любое ведомство может обратиться в КСПН с предложением проекта, в котором могут быть использованы поведенческие подходы. На официальном сайте КСПН существовал раздел, в котором представители ведомств могли предложить проект для совместного сотрудничества либо узнать напрямую у членов КСПН, каким образом можно использовать поведенческие механизмы в работе их ведомства.

В 2016 г. КСПН была выпущена методика<sup>2</sup>, используя ее, агентства смогут внедрить в свою работу подходы поведенческой экономики – раскрытие информации, архитектуру выбора и т.д. При этом практические рекомендации

<sup>2</sup> <https://sbst.gov/download/Executive%20Order%2013707%20Implementation%20Guidance.pdf>

подкреплены научнодоказанными данными о поведении граждан. Например, исследования в области поведенческой экономики доказали, что восприятие информации и реакция на нее человека зависят от способов ее представления. В связи с этим ведомствам рекомендуется представлять информацию в такой форме, которая была бы наиболее значима для целевой аудитории.

### **Великобритания**

Великобритания является первой страной, в которой был учрежден орган по выработке предложений для использования методов поведенческой экономики (*nudge unit*). При этом за шесть лет существования этот орган изменил свой статус и сейчас является по сути международной компанией, оказывающей консультационные услуги правительствам различных стран по применению подходов поведенческой экономики в государственном регулировании.

Первоначально группа по применению поведенческих методов (*Behavioral Insights Team*, далее – БИТ) была учреждена в 2010 г. как подразделение Секретариата Кабинета министров Великобритании (Cabinet Office) с целью пересмотра позиции государства по отношению к поведенческим аспектам государственной политики.

Перед БИТ были поставлены следующие задачи:

- сделать предоставление государственных услуг менее затратным и более простым для граждан;
- повысить эффективность государственного управления, используя более реалистичную модель поведения;
- поощрять граждан «сделать лучший выбор для себя»<sup>3</sup>.

В феврале 2014 г. БИТ было преобразовано из государственного органа (подразделения Секретариата Кабинета министров) в общество с ограниченной ответственностью, совладельцами которого выступают Секретариат Кабинета министров, благотворительная организация Nesta и сами сотрудники БИТ.

Первоначально в БИТ входило восемь человек – представители научного сообщества Великобритании и США. В настоящий момент, помимо научных сотрудников в БИТ входят сотрудники, ранее имевшие опыт государственной службы. По состоянию на 2016 г., в БИТ трудятся около 100 человек в шести офисах, в том числе зарубежных<sup>4</sup>.

БИТ как орган, вырабатывающий предложения по поведенческим подходам, выпускает методические рекомендации по применению таких подходов в работе государственных органов.

В апреле 2014 г. были выпущены рекомендации по применению поведенческих механизмов EAST (Easy, Attractive, Social and Timely). Они описывают четыре принципа, которым должен следовать орган, вырабатывающий политику и использующий механизм поведенческой экономики:

<sup>3</sup> <http://www.behaviouralinsights.co.uk/about-us/>

<sup>4</sup> The Behavioural Insights Team Update report 2013–2015 (<https://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/the-behavioural-insights-team-update-report-2013-2015/>, (дата обращения: 27.08.2018).



- 1) простота (Easy): выбрать ответ, предлагающийся по умолчанию, проще, чем разбираться в предлагаемых вариантах, поэтому многие выбирают его. Стандартный ответ должен быть наиболее предпочтительным вариантом. Также необходимо упрощать информацию, которую государство предоставляет гражданам для принятия решения или при предоставлении услуг;
- 2) привлекательность (Attractive): необходимо использовать механизмы, привлекающие внимание людей, – картинки, цвета и т.д.;
- 3) социальный аспект (Social): оповещать граждан о том, что требуемое поведение является нормой в данном сообществе, влиять на изменение поведения;
- 4) время (Timely): предложения, сделанные в разное время, но имеющие одинаковое содержание, могут привести к разному поведению граждан. Также люди склонны по-разному оценивать затраты, сделанные в настоящем и планируемые в будущем, что необходимо учитывать при разработке программ.

БИТ проводит обучающие семинары для государственных служащих, где рассматриваются примеры применения поведенческих подходов, а также разбираются методические рекомендации. На этапе запуска в 2010 г. БИТ было проведено 11 семинаров для более чем 400 служащих из 18 департаментов Правительства Великобритании. Также БИТ проводит круглые столы и неформальные встречи с представителями всех департаментов в целях обмена опытом.

Основными формами взаимодействия БИТ и государственных органов являются консультирование по вопросам возможного применения поведенческих методов и участие БИТ в ряде проектов. В большинстве случаев БИТ проводит рандомизированные контролируемые эксперименты (*randomized controlled trial*) с целью определения влияния того или иного механизма на объекты регулирования.

В настоящее время ряд госорганов Великобритании самостоятельно применяют методы поведенческой экономики в работе, в том числе – путем создания собственных nudge-подразделений.

### **Дания**

В Дании, как и во многих европейских странах, отсутствует единый государственный орган по выработке предложений в области поведенческой экономики. Некоторые госорганы Дании самостоятельно формируют подразделения по выработке предложений в области поведенческой экономики. В 2016 г. в процессе применения поведенческой экономики участвовало порядка 15 государственных органов, в которых были созданы отдельные подразделения по поведенческой экономике или они находились в процессе создания таковых<sup>5</sup>.

В части применения методов поведенческой экономики отличительной чертой Дании является наличие негосударственных организаций, занима-

<sup>5</sup> BIAP country overview, 2016 (<https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/behavioural-insights-applied-policy-european-report-2016>, (дата обращения: 27.08.2018).

ющихся продвижением использования nudge как в коммерческих структурах, так и в правительстве. К таким организациям относятся Копенгагенская сеть поведенческой экономики (Copenhagen Behavioural Economics Network), Датская сеть подталкивания (Danish Nudging Network), некоммерческая организация «iNudgeYou».

Созданы специалистами по поведенческой экономике, вышеуказанные сети призваны объединить ученых, бизнесменов, государственных служащих и заинтересованных граждан с целью обмена знаниями и контактами, установления сотрудничества в области поведенческой экономики, обсуждения научных достижений поведенческой экономики для последующего применения их в бизнесе и госуправлении. Успех деятельности Датской сети подталкивания привел к созданию по ее образцу Европейской сети подталкивания (The European Nudging Network), действующей с 2014 г.<sup>6</sup>

Сфера деятельности некоммерческой организации «iNudgeYou» заключается в улучшении решений, принимаемых на всех уровнях, посредством использования методов поведенческой экономики. Организация участвует во многих проводимых государственными органами и организациями проектах по поведенческой экономике. Созданная в 2010 г. как блог о поведенческой экономике, «iNudgeYou» сейчас имеет значительный штат исследователей и занимается продвижением методов nudge в различные сферы принятия решений, преимущественно социальной направленности<sup>7</sup>.

Одновременно с развитием некоммерческих организаций в сфере поведенческой экономики в Дании действует образовательная программа по поведенческой экономике для государственных служащих. Целью обучения госслужащих является развитие навыков идентификации сфер государственного управления, в которых возможно применение поведенческих методов.

## Выводы

Национальные органы власти, равно как и наднациональные органы управления, находятся в постоянном поиске инструментов повышения эффективности государственного регулирования и увеличения общественного благосостояния. Многочисленные исследования ученых-бихевиористов показывают, что в качестве альтернативы классическим методам государственного регулирования, а также в дополнение к ним могут успешно применяться нестандартные и при этом перспективные механизмы поведенческого подталкивания (см. об этом: Calvelli, Aidan, 2017).

В последнее время поведенческое подталкивание рассматривается как потенциально перспективный подход для совершенствования регуляторной политики как в зарубежной академической дискуссии (Calvelli, Aidan, 2017), так и на практике (см.: Юнусова, Цыганков, 2018).

<sup>6</sup> <http://www.issp.center/applied-behavioral-science/>

<sup>7</sup> Behavioural Insights and Public Policy Lessons from Around the World (<http://www.oecd.org/gov/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>, (дата обращения: 27.08.2018).

Целесообразность развития и применения данных методов в практике государственного управления обоснована, в первую очередь, тем, что если традиционные инструменты регулирования опираются преимущественно на представления о рациональном мышлении индивидов, то поведенческие инструменты открывают новый ресурс для повышения эффективности выработки и реализации государственных отраслевых (секторальных) политик, учитывающий влияние психологических факторов и когнитивных ограничений, присущих реальным людям. Кроме того, во многих случаях затраты на применение таких инструментов невысоки, что позволяет применять их с меньшими издержками для достижения поставленных задач.

Спектр форм применения поведенческих методов в регуляторной политике очень широк. Уже сейчас подталкивание широко применяется в виде качественного информирования населения для обеспечения принятия обоснованных решений, что особенно важно в тех случаях, когда ошибки могут иметь значительные негативные последствия. Кроме того, в целях стимулирования индивидов к принятию решений, благоприятных для них самих (например, в случае с пенсионными накоплениями) и общества в целом (например, согласие на донорство органов после смерти), применяются «предустановленные опции», опирающиеся на эффект «статус-кво».

Следует также отметить, что методы мягкого патернализма применимы для стимулирования принятия индивидами эффективных решений не только экономического, но и иного характера (например, стимулирование людей к ведению здорового образа жизни, раздельному сбору мусора и т.д.).

По мнению авторов, привлечение поведенческих подходов в «пул» теорий госуправления позволит преодолеть слабый интерес академических специалистов в области public management к таким важнейшим вызовам нашего времени, связанным с человеческим фактором, как миграционный кризис и климатические изменения. Это вопросы, с которыми органы власти на всех уровнях сталкиваются непосредственно (см.: Pollitt, 2016).

Широкое практическое применение, возможность получения дополнительного «резерва» повышения эффективности государственного управления наряду с преимущественно невысокой затратностью обуславливают актуальность применения поведенческих методов в России. Как известно, несмотря на предпринимаемые российским правительством меры по улучшению регулирования, упрощению условий ведения бизнеса и снижению издержек взаимодействия бизнеса и граждан с государством (в том числе были имплементированы почти все лучшие практики, рекомендуемые ОЭСР и Всемирным банком), решающего прорыва в формировании комплексной регуляторной политики так и не произошло (см. об этом: Голодникова, Ефремов и др., 2018). В указанном докладе было предложено сформировать в составе Аппарата Правительства Российской Федерации специализированное подразделение, ответственное за внедрение инструментов поведенческого регулирования (так называемое «подталкивание»), направленных на достижение общественного блага с меньшими совокупными издержками».

Учитывая специфику российской системы госуправления, зачастую характеризующуюся инертностью и медлительностью, а также принимая во внимание слабую разработанность рассматриваемого подхода в России, предпочтительным представляется вариант создания отдельного органа, специализирующегося на выработке решений с применением методов поведенческой экономики или консультирующего госорганы о том, какие методы могут быть использованы при выработке той или иной политики. Полномочия, которыми предлагается наделить данное подразделение, представлены в проекте Положения об отделе по поведенческому регулированию Департамента проектной деятельности Аппарата Правительства РФ (Юнусова, Ефремов, Цыганков, 2018).

Авторы считают целесообразным создание научного центра в одном из ведущих университетов России, который одновременно занимался бы обучением как госслужащих (с целью распространения «нового мышления» среди лиц, принимающих решения), так и экспертов и исследователей, а также консультированием государственных органов.

Подобный комплексный подход, по нашему мнению, позволит обеспечить успешное встраивание механизма «nudge» в государственное управление в Российской Федерации в течение ближайших 2,5–3 лет.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Белянин А.В. Ричард Талер и поведенческая экономика: от лабораторных экспериментов к практике подталкивания // Вопросы экономики. – 2018. – № 1. – С. 5–25.
2. Гигеренцер Г. Понимать риски. Как выбирать правильный курс. – М.: КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2015.
3. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В., Цыганков Д.Б., Шклярчук М.С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. – М.: Центр стратегических разработок, 2018. – URL: [https://www.researchgate.net/publication/325697809\\_Regulatory\\_policy\\_in\\_Russia\\_main\\_tendencies\\_and\\_architecture\\_of\\_the\\_future](https://www.researchgate.net/publication/325697809_Regulatory_policy_in_Russia_main_tendencies_and_architecture_of_the_future) (дата обращения: 13.08.2018).
4. Капелюшников Р.И. Поведенческая экономика и новый патернализм // Полит.Ру. – 12 ноября 2013. URL: <http://polit.ru/article/2013/11/12/paternalism/> (дата обращения: 13.08.2018).

5. Юнусова М.А., Цыганков Д.Б. Институциональные развилки формирования nudge unit в системе современного государственного управления // Доклад на XIX Апрельской международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества в НИУ ВШЭ (Москва). 13 апреля 2018 г. URL: [https://www.researchgate.net/publication/326272342\\_Institucionalnye\\_razvilki\\_formirovaniya\\_nudge\\_unit\\_v\\_sisteme\\_sovremennogo\\_gosudarstvennogo\\_upravlenia](https://www.researchgate.net/publication/326272342_Institucionalnye_razvilki_formirovaniya_nudge_unit_v_sisteme_sovremennogo_gosudarstvennogo_upravlenia) (дата обращения: 13.08.2018).
6. Юнусова М.А., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Формирование подразделения по поведенческому регулированию в органах государственной власти России. Москва. Июнь 2018. URL: [https://www.researchgate.net/publication/326274363\\_Formirovanie\\_podrazdeleniya\\_po\\_povedenceskomu\\_regulirovaniu\\_v\\_organah\\_gosudarstvennoj\\_vlasti\\_Rossii](https://www.researchgate.net/publication/326274363_Formirovanie_podrazdeleniya_po_povedenceskomu_regulirovaniu_v_organah_gosudarstvennoj_vlasti_Rossii) (дата обращения: 13.08.2018).
7. Adams P., Hunt S., Vale L., Zaliauskas R. Stimulating Interest: Reminding Savers to Act When Rates Decrease. January 2015. Occasional Paper N. 7. URL: <https://www.fca.org.uk/publication/occasional-papers/occasional-paper-7.pdf> (дата обращения: 13.08.2018).
8. Alemanno A. Impact Assessment Before Courts Evidence-Based Policymaking Meet Judicial Review // Handbook on Regulatory Impact Assessment. Ed. by Radaelli C., Dunlop C. Edward Elgar, 2016.
9. Applying Behavioural Insights to Reduce Fraud, Error and Debt. Cabinet Office Behavioural Insights Team. February, 2012. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60539/BIT\\_FraudErrorDebt\\_accessible.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60539/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf) (дата обращения: 13.08.2018).
10. Behavioural Insights Applied to Policy: Country Overviews 2016. European Union (2016). URL: <https://ec.europa.eu/jrc/en/event/conference/biap-2016> (дата обращения: 13.08.2018).
11. Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World, OECD Publishing, Paris. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en> (дата обращения: 13.08.2018).
12. Calvelli A. ONE IN, X OUT: a Push and a Nudge Towards Better Regulation // The Behaviouralist, 16.11.2017. URL: <http://www.thebehaviouralist.com/2for1/> (дата обращения: 13.08.2018).
13. Cooper, J. C., Kovacic, W. E. Behavioral Economics: Implications for Regulatory Behavior // Journal of Regulatory Economics, Vol. 41, No. 1, February 2012; George Mason Law & Economics Research Paper No. 13-13. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1892078> (дата обращения: 03.09.2018).
14. Dhami S., al-Nowaihiy A., Sunstein C. Heuristics and Public Policy: Decision Making Under Bounded Rationality // SSRN Electronic Journal, January 2018. URL: <https://www.ssrn.com/abstract=3198739> (дата обращения: 13.08.2018).
15. Erta K., Hunt S., Iscenko Z., Brambley W. Applying Behavioural Economics at the Financial Conduct Authority. April 2013. Occasional Paper № 1. URL: <https://www.fca.org.uk/publication/occasional-papers/occasional-paper-1.pdf> (дата обращения: 13.08.2018).
16. Halpern D. Inside the Nudge Unit: How Small Changes Can Make a Big Difference. Ebury Press. 2016.
17. Holmes B. Nudging Grows Up (and Now Has a Government Job) // Knowable Magazine. 2 January 2018. URL: <https://www.knowablemagazine.org/article/society/2018/nudging-grows-and-now-has-government-job> (дата обращения: 13.08.2018).
18. Kahneman D., Tversky A. Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases // Science. 1974. Vol. 185. N. 4157. P. 1124–1131.

19. Kahneman D., Tversky A. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk // *Econometrica*. 1979. Vol. 47. N. 2. P. 91–263.
20. Know Before You Owe: Quantitative Study of the Current and Integrated TILA-RESPA Disclosures. Kleimann Communication Group, Inc. 2013. URL: [http://www.consumerfinance.gov/f/201311\\_cfpb\\_study\\_tila-respa\\_disclosure-comparison.pdf](http://www.consumerfinance.gov/f/201311_cfpb_study_tila-respa_disclosure-comparison.pdf) (дата обращения: 13.08.2018).
21. Know Before You Owe: Final report of the Small Business Review Panel on CFPB's Proposals under Consideration for Integration of TILA and RESPA Mortgage Disclosure Requirements. Consumer Finance Protection Bureau. 2012. URL: [https://s3.amazonaws.com/files.consumerfinance.gov/f/201207\\_cfpb\\_report\\_tila-respa-sbrefa-feedback.pdf](https://s3.amazonaws.com/files.consumerfinance.gov/f/201207_cfpb_report_tila-respa-sbrefa-feedback.pdf) (дата обращения: 13.08.2018).
22. Lourenço J.S., Ciriolo E. et al. Behavioural Insights Applied to Policy: European Report 2016. URL: [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn\\_new.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf) (дата обращения: 13.08.2018).
23. Lunn P. Regulatory Policy and Behavioural Economics. OECD Publishing. 2014. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en> (дата обращения: 13.08.2018).
24. Pollitt C. *Advanced Introduction to Public Management and Administration*, Edward Elgar Publishing. 2016.
25. Sunstein C.R. Show Me the Money. *Behavioral Economics and Consumer Protection*. 2012. URL: <https://newrepublic.com/article/108153/show-me-the-money> (дата обращения: 13.08.2018).
26. Sunstein C. Nudges.gov: Behavioral Economics and Regulation (February 16, 2013). Forthcoming, *Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law* (Eyal Zamir and Doron Teichman eds.). URL: <https://ssrn.com/abstract=2220022> (дата обращения: 13.08.2018).
27. Sunstein C. The Welfare Effects of Information / *мSSRN Electronic Journal*. June 2018. URL: <https://www.ssrn.com/abstract=3193996> (дата обращения: 13.08.2018).
28. Thaler R. Toward a Positive Theory of Consumer Choice // *Journal of Economic Behavior & Organization*, Elsevier. March 1980. Vol. 1. No. 1. P. 39–60.
29. Thaler R. Risk Aversion or Myopia? Choices in Repeated Gambles and Retirement Investments // *Management Science*. URL: [https://www.researchgate.net/publication/227351035\\_Risk\\_Aversion\\_Or\\_Myopia\\_Choices\\_in\\_Repeated\\_Gambles\\_and\\_Retirement\\_Investments](https://www.researchgate.net/publication/227351035_Risk_Aversion_Or_Myopia_Choices_in_Repeated_Gambles_and_Retirement_Investments) (дата обращения: 03.09.2018).
30. Thaler R., Sunstein C. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, Yale University Press. 2008.
31. The Behavioural Insights Team. Update report 2013–2015. URL: [http://38r8om2xjhh125mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/08/BIT\\_Update-Report-Final-2013-2015.pdf](http://38r8om2xjhh125mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/08/BIT_Update-Report-Final-2013-2015.pdf) (дата обращения: 13.08.2018).
32. Wiener J., Ribeiro D. *Impact Assessment: Diffusion and Integration*. Comparative Law and Regulation. Edward Elgar. 2016. P. 159–189.

# POTENTIAL OF USING «NUDGE» CONCEPT IN STATE REGULATION

## **Anna E. Golodnikova**

Head of the Department of Economic and Legal Analysis,  
Regulatory Impact Assessment Center, National Research  
University Higher School of Economics (HSE).  
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: agolodnikova@hse.ru

## **Daniil B. Tsygankov**

Ph.D. (in Sociological sciences), Director of the Regulatory  
Impact Assessment Center, National Research  
University Higher School of Economics (HSE).  
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: dtsygankov@hse.ru

## **Maria A. Yunusova**

Deputy Head of the Transport, Communications and Ecology  
Evaluation Office, the Department of Regulatory Impact Assessment,  
the Ministry of Economic Development of Russia.  
Address: 3-1 Krasnaya Presnya Str., 109012 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: JunusovaMA@economy.gov.ru

## Abstract

The article examines the international experience of using behavioral tools for increasing the effectiveness of public administration and assesses the prospects of their implementation in the Russian rulemaking practice. The first part provides a brief overview of the development of the theoretical framework of “nudge” and examines differences between the behavioral economy and the classical and neoclassical economic theory. Then, the authors describe practical cases of the application of behavioral «nudging» in various areas of regulation. The third part of the article concerns the experience of institutionalization of «nudging» at the state level in selected OECD countries and emerging countries, including a description of the specifics of the development and performance of specialized bodies (units) in leading states. The conclusion summarizes the prospects for, firstly, enriching the public administration theory with behavioral approaches, and, secondly, for institutionalization of behavioral insight unit within the Russian government.

**Keywords:** regulatory policy; behavioral economics; nudge; libertarian paternalism.

**Citation:** Golodnikova, A., Tsygankov, D. & Yunusova, M. (2018). Potentsial ispolzovaniya kontseptsii “nudge” v gosudarstvennom regulirovanii [Potential of Using «Nudge» Concept in State Regulation]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 7–31 (in Russian).

## REFERENCES

1. Adams P., Hunt S. & Vale L., Zaliauskas R. (2015). *Stimulating Interest: Reminding Savers to Act When Rates Decrease*. Occasional Paper N 7. Available at: <https://www.fca.org.uk/publication/occasional-papers/occasional-paper-7.pdf> (accessed: 3 September, 2018).

2. Alemanno, A. (2016). Impact Assessment Before Courts Evidence-Based Policymaking Meet Judicial Review. Ed. by Radaelli C., Dunlop C. *Handbook on Regulatory Impact Assessment*, Edward Elgar.
3. Cabinet Office Behavioural Insights Team (2012). *Applying Behavioral Insights to Reduce Fraud, Error and Debt*. Available at: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60539/BIT\\_FraudErrorDebt\\_accessible.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60539/BIT_FraudErrorDebt_accessible.pdf) (accessed: 13 August; 2018).
4. European Union (2016). *Behavioural Insights Applied to Policy: Country Overviews 2016*. Available at: <https://ec.europa.eu/jrc/en/event/conference/biap-2016> (accessed: 13 August; 2018).
5. OECD (2017). *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD, Paris. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en> (accessed: 3 September, 2018).
6. Calvelli, A. (2017). ONE IN, X OUT: a Push and a Nudge towards Better Regulation. *The Behaviouralist*. Available at: <http://www.thebehaviouralist.com/2for1/> (accessed: 3 September, 2018).
7. Cooper, J.C. & Kovacic, W.E. (2012). Behavioral Economics: Implications for Regulatory Behavior. *Journal of Regulatory Economics*, vol. 41, no 1, February 2012; George Mason Law & Economics Research Paper no 13-13. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1892078> (accessed: 3 September, 2018).
8. Dhami, S., al-Nowaihiy & A., Sunstein, C. (2018). Heuristics and Public Policy: Decision Making Under Bounded Rationality. *SSRN Electronic Journal*. Available at: <https://www.ssrn.com/abstract=3198739> (accessed: 3 September, 2018).
9. Erta, K., Hunt, S., Iscenko, Z. & Brambley W. (2013). Applying Behavioural Economics at the Financial Conduct Authority. Occasional Paper № 1. Available: <https://www.fca.org.uk/publication/occasional-papers/occasional-paper-1.pdf> (accessed 3 September 2018).
10. Halpern, D. (2016). *Inside the Nudge Unit: How Small Changes Can Make a Big Difference*. Ebury Press.
11. Holmes, B. (2018). Nudging Grows Up (and Now Has a Government Job). *Knowable Magazine*, no 2. Available at: <https://www.knowablemagazine.org/article/society/2018/nudging-grows-and-now-has-government-job> (accessed: 3 September, 2018).
12. Kahneman, D. & Tversky, A. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science*, vol. 185, no 4157, pp. 1124–1131.
13. Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, vol. 47, no 2, pp. 263–91.
14. Kleimann Communication Group, Inc. (2013). *Know Before You Owe: Quantitative Study of the Current and Integrated TILA-RESPA Disclosures*. Available at: [http://www.consumerfinance.gov/f/201311\\_cfpb\\_study\\_tila-respa\\_disclosure-comparison.pdf](http://www.consumerfinance.gov/f/201311_cfpb_study_tila-respa_disclosure-comparison.pdf) (accessed: 3 September, 2018).
15. Consumer Finance Protection Bureau. (2012). *Know Before You Owe: Final report of the Small Business Review Panel on CFPB's Proposals Under Consideration for Integration of TILA and RESPA Mortgage Disclosure Requirements*. Available at: [https://s3.amazonaws.com/files.consumerfinance.gov/f/201207\\_cfpb\\_report\\_tila-respa-sbrefa-feedback.pdf](https://s3.amazonaws.com/files.consumerfinance.gov/f/201207_cfpb_report_tila-respa-sbrefa-feedback.pdf) (accessed: 3 September, 2018).
16. Lourenço J.S. & Ciriolo E. et al. (2016). *Behavioural Insights Applied to Policy: European Report*. Available at: [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn\\_new.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf) (accessed: 3 September, 2018).
17. Lunn, P. (2014). *Regulatory Policy and Behavioural Economics*. OECD. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en> (accessed: 13 August, 2018).
18. Pollitt, C. (2016). *Advanced Introduction to Public Management and Administration*. Edvard Elgar.



19. Sunstein, C.R. (2012). *Show Me the Money. Behavioral Economics and Consumer Protection*. Available at: <https://newrepublic.com/article/108153/show-me-the-money> (accessed: 3 September, 2018).
20. Sunstein, C. (2013). *Nudges.gov: Behavioral Economics and Regulation. Forthcoming, Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law* (Eyal Zamir and Doron Teichman eds.). Available at: <https://ssrn.com/abstract=2220022> (accessed: 3 September, 2018).
21. Sunstein, C. (2018). The Welfare Effects of Information. *SSRN Electronic Journal*. Available at: <https://www.ssrn.com/abstract=3193996> (accessed: 3 September, 2018).
22. Thaler, R. (1980). Toward a Positive Theory of Consumer Choice. *Journal of Economic Behavior & Organization, Elsevier*, vol. 1, no 1, pp. 39–60, March.
23. Thaler, R. (1999). Risk Aversion or Myopia? Choices in Repeated Gambles and Retirement Investments. *Management Science*. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/227351035\\_Risk\\_Aversion\\_Or\\_Myopia\\_Choices\\_in\\_Repeated\\_Gambles\\_and\\_Retirement\\_Investments](https://www.researchgate.net/publication/227351035_Risk_Aversion_Or_Myopia_Choices_in_Repeated_Gambles_and_Retirement_Investments) (accessed: 3 September, 2018).
24. Thaler, R. & Sunstein, C. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press.
25. *The Behavioural Insights Team* (2015). Update report 2013–2015. Available at: [http://38r8om2xjhhl25mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/08/BIT\\_Update-Report-Final-2013-2015.pdf](http://38r8om2xjhhl25mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/08/BIT_Update-Report-Final-2013-2015.pdf) (accessed: 3 September, 2018).
26. Wiener, J. & Ribeiro, D. (2016). *Impact Assessment: Diffusion and Integration. Comparative Law and Regulation*. Edward Elgar, pp. 159–189.
27. Belyanin, A.V. (2018). Richard Taler i povedencheskaya ehkonomika: ot laboratornykh ehksperimentov k praktike podtalkivaniya [Richard Thaler and Behavioral Economics: From the Lab Experiments to the Practice of Nudging]. *Voprosy Ekonomiki*, no 1, pp. 5–25.
28. Gigerenzer, G. (2015). *Ponimat' riski. Kak vybirat' pravil'nyj kurs* [Risk Savvy: How to Make Good Decisions]. Moscow: KoLibri, Azbuka-Attikus.
29. Golodnikova, A.E., Efremov A.A. et al. (2018). *Regulyatornaya politika v Rossii: osnovnye tendentsii i arkhitektura budushchego* [Regulatory Policy in Russia: Main Tendencies and Architecture of the Future] Moscow, Center for Strategic Research. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/325697809\\_Regulatory\\_policy\\_in\\_Russia\\_main\\_tendencies\\_and\\_architecture\\_of\\_the\\_future](https://www.researchgate.net/publication/325697809_Regulatory_policy_in_Russia_main_tendencies_and_architecture_of_the_future) (accessed: 3 September, 2018).
30. Kapelyushnikov, R.I. (2013). Povedencheskaya ehkonomika i novyj paternalizm [Behavioral Economics and New Paternalism]. *Polit.Ru*. Available at: <http://polit.ru/article/2013/11/12/paternalism/> (accessed: 3 September, 2018).
31. Yunusova, M.A. & Tsygankov, D.B. (2018). Institutsional'nye razvilki formirovaniya nudge unit v sisteme sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya [Institutional Challenges of the Nudge Unit Development in Modern Public Administration System]. In: *XIX April International Academic Conference on Economic and Social Development*. Moscow: HSE. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/326272342\\_Institutsionalnye\\_razvilki\\_formirovaniya\\_nudge\\_unit\\_v\\_sisteme\\_sovremennogo\\_gosudarstvennogo\\_upravleniya](https://www.researchgate.net/publication/326272342_Institutsionalnye_razvilki_formirovaniya_nudge_unit_v_sisteme_sovremennogo_gosudarstvennogo_upravleniya) (accessed: 3 September, 2018).
32. Yunusova, M.A., Efremov, A.E. & Tsygankov D.B. (2018). *Formirovanie podrazdeleniya po povedencheskomu regulirovaniyu v organakh gosudarstvennoy vlasti Rossii* [Establishment of Nudge Units in Russian Public Authorities]. Moscow. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/326274363\\_Formirovanie\\_podrazdeleniya\\_po\\_povedenceskomu\\_regulirovaniyu\\_v\\_organakh\\_gosudarstvennoj\\_vlasti\\_Rossii](https://www.researchgate.net/publication/326274363_Formirovanie_podrazdeleniya_po_povedenceskomu_regulirovaniyu_v_organakh_gosudarstvennoj_vlasti_Rossii) (accessed: 3 September, 2018).