

## Институциональные развилки формирования nudge unit в системе современного государственного управления

Методы бихевиоризма становятся все более распространенными для использования при принятии управленческих решений в государственных органах как в развитых, так и в развивающихся странах. Научное обоснование и возможность широкого практического применения т.н. nudge («подталкивание») способствовало быстрому проникновению идей поведенческой экономики в государственное управление.

Необходимость использования поведенческих методов при формировании государственной политики обусловлена признанием того факта, что граждане не обладают рациональным поведением и в ряде случаев не могут принимать взвешенные (рациональные) решения. В свою очередь причина принятия гражданами неоптимальных решений заключается в том, что на индивидов влияет множество различных факторов и они подвержены значительным поведенческим ошибкам.

Для использования поведенческих подходов в повседневной работе государственные органы используют различные методы, например, обучение государственных служащих, заказ отдельных проектов у консалтинговых организаций и т.д. Для повышения эффективности и повсеместного внедрения методов nudge в работу правительства многих стран приняли решение по созданию отдельного органа по выработке предложений в области поведенческой экономики.

В настоящее время в мире существует не менее 20 подразделений по выработке предложений в области поведенческой экономики (nudge unit) в Европе, Америке, Азии и Австралии. Указанные подразделения не являются идентичными и различаются по своему статусу и формату. Исходя из формата можно классифицировать модели формирования nudge-подразделений следующим образом:

- Централизованная модель (подразделение входит в структуру госорганов или является обособленным государственным учреждением), с двумя подвариантами:

1) 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.

2) 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.

- Децентрализованная модель (подразделения является НКО и не входит в структуру госорганов или единое подразделение отсутствует, а в каждом госоргане создано свое подразделение).

*Централизованную модель* преимущественно используют страны-родоначальники применения методов поведенческой экономики в госуправлении – Великобритания, США, Австралия.

Причем формирование органов в этих странах различается между собой, а сами органы претерпели изменения с момента своего учреждения.

Первым подразделением по выработке предложений в области поведенческой экономики считается Группа по применению поведенческих методов **Великобритании** (англ. - Behavioral Insights Team) (далее - БИТ). Она была учреждена в 2010 году как подразделение Секретариата Кабинета Министров Великобритании в целях пересмотра позиции по отношению к поведенческим аспектам политики государства.

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>1</sup>

Кроме того, изначально перед БИТ ставилась и задача самоокупаемости – превысить вложенные в создание БИТ средства не менее, чем в 10 раз за первые два года работы. Стоит отметить, что к 2016 году БИТ окупился более, чем в 22 раза.

В феврале 2014 года БИТ было преобразовано из подразделения Секретариата Кабинета Министров в общество с ограниченной ответственностью, совладельцами которого выступают Секретариат Кабинета Министров, благотворительная организация Nesta и члены БИТ.

Целью такого преобразования стало намерение предоставить большую свободу работникам БИТ, избавив от ограничений, связанных с государственной службой, а также повысить оплату труда. Кроме того, сторонники приватизации подразделения придерживаются мнения, что производительность труда работников частного сектора выше, чем у государственных служащих. Сейчас БИТ является по сути международной

---

<sup>1</sup><http://www.behaviouralinsights.co.uk/about-us/>

компанией, оказывающей консультационные услуги правительствам различных стран по применению подходов поведенческой экономики в государственном регулировании.

Первоначально в БИТ входило 8 человек – представителей научного сообщества Великобритании и США. В настоящий момент, помимо научных сотрудников, в БИТ входят сотрудники, ранее имевшие опыт государственной службы. По состоянию на 2016 год в БИТ трудятся около 100 человек в шести офисах, в том числе - зарубежных.<sup>2</sup>

БИТ также ведет международную деятельность. Группа оказала помощь правительствам Австралии и Сингапура в создании собственных поведенческих подразделений. В 2016 году БИТ открыл офис в Сингапуре и оказывает местному правительству консультационные услуги.

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

В апреле 2014 были выпущены рекомендации по применению поведенческих механизмов EAST (Easy, Attractive, Social and Timely). В них описывается 4 принципа, которым должен следовать орган, вырабатывающий политику и использующий механизм поведенческой экономики.

Основной формой взаимодействия БИТ и государственных органов является консультация органов по вопросам возможного применения поведенческих методов и участие БИТ в ряде проектов. В большинстве случаев БИТ проводит рандомизированные контролируемые эксперименты (англ. - *randomized controlled trial*) с целью определения влияния того или иного механизма на субъекты регулирования.

При этом ряд государственных органов Великобритании самостоятельно применяют методы поведенческой экономики в работе, в том числе путем создания собственных подразделений по выработке поведенческих механизмов.

В США выделяются два этапа внедрения поведенческих методов в государственное управление.

На первом этапе (2009-2015) модель, используемая в США, отличалась от модели, примененной в Великобритании. Изначально в США не было отдельного органа, отвечающего за консультирование по вопросам поведенческой экономики, а методы были встроены в нормотворческий процесс. Использование указанных методов контролировало Управление по информационным и регуляторным вопросам (англ. - Office of Information

---

<sup>2</sup> The Behavioural Insights Team Update report 2013-2015  
([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))

and Regulation Affairs, OIRA) в рамках его текущей деятельности по регуляторному контролю.

На втором этапе (2015 – 2017) модель претерпела изменения путем образования отдельного подразделения, специализирующегося только на выработке предложений по использованию органами власти подходов *nudge*.

### **1-й этап: ответственный орган –Office of Information and Regulation Affairs (OIRA) – Управление по информационным и регуляторным вопросам**

Управление по информационным и регуляторным вопросам (УИРВ) – федеральное государственное учреждение, образованное в 1980 году. Является частью Административно-бюджетного управления (англ. - *Office of Management and Budget*), которое в свою очередь входит в состав Администрации Президента США (англ. - *Executive Office of the President of the United States*).

Глава УИРВ – администратор – назначается американским Сенатом по представлению Президента. Администратор подчиняется директору Административно-бюджетного управления, но его влияние в системе госуправления США столь велико, что его неформально называют «регуляторный царь» (англ. – *regulatory czar*). В состав УИРВ входит 45 человек – государственных служащих. Работа разделена на отрасли по профилям ведомств.<sup>3</sup>

В 2009 году Администратором УИРВ был утвержден Касс Санстейн – профессор Чикагского университета и Гарвардской школы права, специализирующийся на поведенческой экономике. Совместно с советниками Президента Обамы (называемых «бихевиористской командой мечты») он разрабатывал принципы, основанные на поведенческой экономике, на которых должно строиться нормотворчество государственных органов. Эти принципы были закреплены в Указе Президента Обамы №13563 «Улучшение регулирования и регуляторного анализа».<sup>4</sup>

Четвертый раздел данного, озаглавленный «Гибкие подходы» гласил, что где это уместно, целесообразно, и согласуется с целями регулирования, и 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, подходящие стандартные правила (англ. – *default trules*) и требования к раскрытию информации, а также предоставление информации для общественности в ясной и понятной форме.

---

<sup>3</sup><https://www.whitehouse.gov/omb/oira/about>

<sup>4</sup> Improving Regulation and Regulatory Review (18.01.2011). <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/18/executive-order-13563-improving-regulation-and-regulatory-review>

В силу полномочий по рассмотрению значимых проектов и оценке их соответствия принципам, заложенным в Указах Президента, УИРВ рассматривает проекты на предмет использования в них подходов, обозначенных в Разделе 4 Указа Президента №13563. Таким образом, внедрение в регуляторную практику механизмов поведенческой экономики обеспечивалось за счет:

1) закрепления необходимости использования подходов, обеспечивающих свободу выбора для граждан, таких как стандартные правила, требования к раскрытию информации и предоставление информации для граждан в ясной и доступной форме;

2) контроля за исполнением указанного требования со стороны уполномоченного органа.

В компетенцию УИРВ также входит выпуск методик и стандартов по проведению политики в области сокращения документооборота.

**2-й этап: ответственный орган - *Social and Behavioral Sciences Team* (Команда социальных и поведенческих наук)**

Описанная выше модель использования методов поведенческой экономики предполагает встраивание ее принципов в процесс принятия решений. В таком случае отдельный орган, ответственный за внедрение принципов *nudge*, не создавался, а соответствующие функции (в рамках общего нормотворческого процесса) возлагались на головной орган по регуляторным вопросам.

При этом в правоустанавливающих документах не была закреплена необходимость использования принципов *nudge* в целом, но лишь отдельные механизмы поведенческой экономики (в качестве основополагающих принципов нормотворческого процесса). Требование о необходимости использования определенных механизмов при этом распространялось только на те ведомства и те акты, которые попадают под действие тех указов, в которых эти требования закреплены. Таким образом, в значительной (если не большей) части законодательных инициатив эти подходы не использовались.

В 2014 году было принято решение о создании отдельного структурного подразделения, ответственного за внедрение *nudge* в проводимую государственную политику во всех сферах, где это возможно. Таким подразделением стала Команда социальных и поведенческих наук (англ. - *Social and Behavioral Sciences Team*) (далее – КСПН).

КСПН являлась подкомитетом Национального совета по науке и технологиям (англ. - *National Science and Technology Council*), который координирует научно-исследовательские предприятия, составляющие подразделение *research and development* государственного уровня. Совет проводит и представляет правительству различные

научно-исследовательские работы во всех отраслях экономики. Председателем Совета является Президент США, а членами Совета – Вице-президент, глава Управления по научно-технической политике и другие госслужащие.

Целью создания КСПН являлась координация применения социальных и поведенческих исследований для совершенствования государственной политики, проводимой органами власти. Цель КСПН - выявление возможностей для федеральных ведомств для привлечения результатов, полученных в социальных и поведенческих науках, для достижения целей проводимой политики и программ, демонстрация влияния этих приложений и создание потенциала для применения социальных и поведенческих наук во всех федеральных ведомствах.<sup>5</sup>

КСПН – это межведомственная группа специалистов в области прикладной поведенческой науки. В состав Команды входили представители более чем 25 федеральных ведомств, среди которых Департамент сельского хозяйства, Департамент образования, Департамент по делам ветеранов, Национальный научный фонд. Кроме того, в состав КСПН входили представители Белого дома: Совета экономических консультантов, Административно-бюджетного управления, Управления по научно-технической политике, который и координировал работу КСПН.

Силами КСПН в первый год функционирования было проведено около 30 пилотных проектов, по итогам которых должно было быть принято решение о необходимости проведения дальнейшей политики в этой области.

15 сентября 2015 года Президентом был издан Указ № «Использование выводов поведенческих наук для лучшего служения американскому народу».<sup>6</sup> Указом устанавливаются требования по использованию федеральным правительством достижений поведенческих наук для формирования своей политики. Этим указом также официально утверждается создание КСПН.

Указ предписывает 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 устанавливает, что ведомства должны осуществлять свою деятельность по применению поведенческих подходов в четырех областях, в которых, как показали

---

<sup>5</sup> Social and Behavioral Sciences Team - Annual Report. <https://sbst.gov/#report>

<sup>6</sup> Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People (15.09.2015).

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>

предварительные исследования, использование таких методов может дать наиболее показательные результаты:

- 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, такие параметры должны быть размещены таким образом, чтобы гражданином был сделан правильный выбор);
- учет стимулов (использование нефинансовых стимулов для принятия определенных решений гражданами).

Указ также предписывает, что в случае если проект попадает в сферу регулирования Указа 13563, методы по снижению барьеров должны быть дополнены поведенческими механизмами.

Поскольку КСПН не была наделена административными функциями, а только консультировало правительство, установленной формы (регламента) взаимодействия с органами не существовало. КСПН была наделена полномочиями по предоставлению федеральным органам консультаций и методических рекомендаций по вопросам применения поведенческих механизмов.

Руководитель КСПН разъясняла, что любое ведомство может обратиться в КСПН с предложением проекта, в котором могут быть использованы поведенческие подходы. На официальном сайте КСПН существует раздел, в котором представители ведомств могут предложить проект для совместного сотрудничества либо узнать напрямую у членов КСПН, каким образом можно использовать поведенческие механизмы в работе их ведомства.

Кроме того, КСПН помогали органам в поисках экспертов из научного сообщества по вопросам, требующим экспертного мнения.

Указом также было предписано КСПН выпустить методику, руководствуясь которой ведомства могут исполнить требования Указа (была опубликована лишь 15 сентября 2016 года).<sup>7</sup>

В методике описаны шаги, предпринимая которые агентства смогут внедрить в свою работу подходы поведенческой экономики – раскрытие информации, архитектура выбора и т.д. При этом практические рекомендации подкреплены эмпирически доказательными данными о поведении граждан и иных адресатов регулирования.

---

<sup>7</sup><https://sbst.gov/download/Executive%20Order%2013707%20Implementation%20Guidance.pdf>

Однако, после прихода новой администрации в январе 2017 года, работа КСПН была приостановлена, штат распущен, а сайт – заархивирован.

*Децентрализованная модель* более характерна для европейских стран, в первую очередь – для скандинавских; рассмотрим этот опыт на примере **Дании**.

В Дании отсутствует государственный орган по выработке предложений в области поведенческой экономики. Некоторые госорганы Дании самостоятельно формируют подразделения по выработке предложений в области поведенческой экономики. В целом, в процессе применения поведенческой экономики участвует порядка 15 государственных органов.

Принимая во внимание большое количество участников, заинтересованных в применении поведенческих методов, была создана Копенгагенская сеть поведенческой экономики (Copenhagen Behavioural Economics Network). Целью создания Сети является предоставление возможности обмена знаниями и контактами, установления сотрудничества в области поведенческой экономики, обсуждения научных достижений поведенческой экономики для последующего применения их в бизнесе и госуправлении. В Дании действует также некоммерческая организация “iNudgeYou”, деятельность которой заключается в улучшении принимаемых на всех уровнях решений путем выработки методов поведенческой экономики.

Наоборот, в **Германии** прижилась модель, сопоставимая с организационным закреплением на первом этапе в США. С 2015 года в ведомстве бундесканцлера, «внутри» т.н. Штаба по политическому планированию и особым задачам (нем. - Stab Politische Planung, Grundsatzfragen, Sonderaufgaben) была создана Проектная группа «Управлять эффективно» (Wirksam regieren), в которой в настоящее время работает четверо человек, включая специалистов по поведенческим наукам.

В течение более двух лет работа Проектной группы находилась в тени, и это вызывало спорадические подозрения в прессе и в оппозиционных фракциях бундестага, что ведется работа по разработке неких методов «манипуляциями гражданами» (dark nudging). Лишь в конце 2017 года на сайте правительства были размещены первые результаты работы над проектами, 95% из которых относятся к классическим темам nudge: здоровье граждан, преодоление асимметрии информации для небольших вкладчиков / потребителей электроприборов, упрощение подачи налоговых деклараций и присвоения номеров транспортным средствам и др.<sup>8</sup> При этом сами сотрудники Проектной группы избегают термина nudge unit, и рассматривают себя в качестве

---

<sup>8</sup> [https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Wirksam-regieren/\\_node.html](https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Wirksam-regieren/_node.html)



«сервисной службы», которая по запросу министерств помогает последним разрабатывать проекты НПА. Тем самым, опыт Германии указывает на все большее сближение поведенческого регулирования и регуляторной политики (regulatory policy).

### **Выводы**

Мы предлагаем, рассмотреть возможность создания и в России nudge unit (в составе мер по формированию интегрированной регуляторной политики Стратегии развития страны на 2018-2024). Правовое и организационное закрепление предполагает централизованную модель (=специализированное подразделение Аппарата Правительства РФ). На данное подразделение следует возложить следующие полномочия:

- разработке методических рекомендаций по применению инструментов поведенческого регулирования в работе государственных органов;
- координации внедрения данных подходов во всех органах государственной власти, осуществляющих разработку проектов НПА;
- проведению исследований (в т.ч. рандомизированных контролируемых экспериментов, пилотных проектов), направленных на оценку возможностей решения конкретных задач в области государственного управления с применением методов «подталкивания», в том числе – по запросу самим органов власти;
- сбору и обобщению данных, содержащихся в проведенных исследованиях социальной и поведенческой направленности, анализирующих возможности применения инструментов поведенческого регулирования для достижения определенных целей и задач в рамках реализуемых политик;
- привлечению к работе экспертов в области поведенческой экономики и организации сотрудничества с научным сообществом;
- разработке, с учетом опыта стран ОЭСР и с привлечением ведущих российских университетов, методических рекомендаций по поведенческому регулированию для специализированного подразделения;
- проведению обучающих семинаров для государственных служащих по вопросам применения инструментов поведенческого регулирования.