

Применение наджинга в государственном управлении: международный опыт, перспективы

Чернышенко Михаил Сергеевич, студент 4-го курса бакалавриата факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург, Российская Федерация); e-mail: mikhail.tchernyshenko@yandex.ru

Аннотация

Предметом настоящей статьи являются перспективы применения наджинга в сфере государственного управления в Российской Федерации в сравнительном анализе успешных кейсов стран Европейского союза и США. Цели статьи — продемонстрировать примеры практического его применения в решении некоторых проблем современной России и выработать правила эффективной экстраполяции зарубежного опыта в сфере государственного и муниципального управления в Российской Федерации. В исследовании собраны и проанализированы упоминаемые авторами наджинга кейсы его применения в США и странах Западной Европы (были взяты не только удачные практики, но и ошибочные). Основой настоящей статьи послужили исследовательские работы разработчиков этого метода в период с середины 1990-х по начало 2010-х гг., в которых даются теоретические аспекты наджинга и некоторые кейсы его применения, — Касса Санстейна, Дэвида Канемана и Ричарда Талера, а также прочих исследователей, которые занимались разработкой теории мягкого подталкивания в отдельных сферах государственного управления. На их основе выработаны универсальные правила его использования и предложены возможности его применения в практической политике в Российской Федерации. В исследовании делаются выводы, что применение наджинга в России, в отличие от США и стран Западной Европы, носит ситуационный и ограниченный характер как в практической политике, так и в теоретических разработках, но имеет большие перспективы использования при осуществлении различных реформ на различных уровнях государственного управления, имеет более сложные стороны своего применения и помогает решать более крупные задачи государственного управления.

Ключевые слова: публичная политика, политический менеджмент, наджинг, теория мягкого подталкивания, поведенческая экономика, государственное и муниципальное управление, социальная политика

Applying of Nadjing in Public Administration: International Experience, Perspectives

Mikhail S. Tchernyshenko, BA Student, Faculty of Political Science, Saint Petersburg State University (Saint Petersburg, Russian Federation); e-mail: mikhail.tchernyshenko@yandex.ru

Abstract

The subject of this article consists in outlining the prospects for applying nadjing in public administration in the Russian Federation in the comparative analysis of successful cases of the European Union and the United States. The purpose of the article is to demonstrate some examples of its practical application in solving some problems of modern Russia and to develop the rules for effective extrapolation of foreign experience in the field of state and municipal administration in the Russian Federation. The study sums up and provides the analysis collected and analysed of the cases of its application in the United States and Western Europe mentioned by the authors of nagging considering both successful and

erroneous cases. The article is based on the research by the developers of this method from the mid-1990s to the early 2010s, which featuring the theoretical aspects of nagging and some cases of its application, e. g. Cass Sunstein, David Kahneman and Richard Thaler, as well as other researchers who have developed the theory of soft nudging in various areas of public administration. On their basis, the universal rules for its application have been developed, and the possibilities of its application in practical politics in the Russian Federation have been suggested. The study the author draws the conclusion that the employment of nagging in Russia, in contrast to the United States and Western European countries, is of situational nature, and is limited in both practical policy and theoretical both in terms of relation to practical policy and theoretical developments, but has great prospects for could be extremely instrumental in implementing various reforms at various levels of government, has more complex aspects of its application and helps to solve larger to address more large-scale tasks of public administration.

Keywords: public policy, political management, nading, behavioral economics, public administration, municipal government, social policy

Актуальность данной статьи прежде всего обусловлена двумя аспектами. Во-первых, большой теоретической и практической разработанностью наджинга в США и в странах Европейского союза и в противовес им слабой разработанностью в Российской Федерации, во-вторых, большой универсальностью самого метода мягкого подталкивания, что создает безграничные возможности его применения в сфере государственного и муниципального управления, в частности, в Российской Федерации.

В сфере государственного управления наджинг можно классифицировать по уровню применения.

1. На федеральном уровне федеральными органами власти при проведении крупных реформ в какой-либо сфере.
2. На уровне субъекта федерации региональными политическими элитами.
3. На городском уровне законодательными собраниями или исполнительными органами при проведении реформ, которые касаются проблем, уникальных для этого города.
4. На муниципальном уровне в вопросах благоустройства.

Спектр вариантов и схемы применения наджинга будут различаться от уровня к уровню, иметь различные функции и, соответственно, силу своего воздействия. Конкретные примеры и различия использования метода мягкого подталкивания на каждом из уровней будут приведены ниже, сейчас же необходимо остановиться на вопросах его эффективности, проблемах применения.

Почему наджинг может быть эффективен? Во-первых, он, как метод мягкой силы, имеет серьезное преимущество перед силовыми методами принуждения и схемой управления, строящейся на запрете и принуждении, которые могут вызывать ответную негативную реакцию, что, в свою очередь, может проявляться в виде сознательного, целенаправленного нарушения запрета. Главными причинами такого ответного поведения могут быть непонимание того, почему нельзя поступать определенным образом, или расценивание этого как вмешательство в личную жизнь, попытку отнять что-либо, нарушить статус-кво. Наджинг, являясь методом, который формирует выбор и подталкивает к нужному или наиболее правильному варианту, может быть призван создать такую новую альтернативу, которая не будет нарушать его статус-кво (сместит его в пользу предлагаемой альтернативы), в результате чего индивид, вероятнее всего, пересмотрит свою линию поведения в пользу этой новой альтернативы, и главным ее преимуществом будет то, что

она выбрана индивидом не путем принуждения со стороны других индивидов, а исходя из личного убеждения и восприятия ее как наиболее выгодного варианта, что снизит вероятность уклонения от нее, неприятия. Во-вторых, наджинг, как уже было рассмотрено выше, не являясь самостоятельным методом управления, в большинстве случаев может быть применен только при проведении реформ, как дополнительная мера, чтобы сделать нововведения более эффективными. В-третьих, наджинг несет в себе информативную функцию, то есть дает объем информации о предпочтениях среднего индивида архитектору выбора, популярности каждой альтернативы, даже если в первый раз архитектура сформирована неверно, что, в свою очередь, предоставляет наиболее репрезентативную информацию о предпочтениях у большей части индивидов и позволяет скорректировать схему предоставляемого выбора либо дальнейших действий, если мы говорим о проведении какой-либо реформы. В-четвертых, иногда наджинг может заменить собой введение, установку чего-либо, но только на регионально-государственном уровне, сэкономив, таким образом, бюджетные средства на осуществление нововведений.

В вопросе применения наджинга возникает одно ограничение — невозможность его применить при решении тех вопросов, по поводу которых в обществе существует единый консенсус, который противоречит тому, к чему воздействующий хочет подтолкнуть, но сам наджинг может помочь создать новый консенсус, нужный для воздействующего, изменив мнение части социума [3, с. 76–83]. Исходя из этого ограничения, перед применением метода мягкого подталкивания при проведении реформ в какой-либо сфере необходимо выявить весь спектр мнений по этому вопросу.

Метод наджинга хорошо может применяться в ситуациях риска и в условиях с тяжело просчитываемыми последствиями. Даниэль Канеман и Амос Тверски в своей статье утверждают, что все ситуации, с которыми сталкивается индивид в жизни, можно условно разделить на две большие группы: рискованные ситуации и безрисковые ситуации [2, с. 2–4]. Авторы также утверждают, что рискованных ситуаций подавляющее большинство, так как мы не можем со всей достоверностью предсказать все риски и альтернативы даже таких событий, как погода на завтра. К ситуациям такой категории относится проведение любых реформ, что делает применение мягкого подталкивания в их осуществлении наиболее полезным. В данном случае его роль будет заключаться в объяснении, донесении информации до граждан, в том числе о последствиях и будущих изменениях.

Также наджинг может быть использован в ситуациях, когда индивид обладает неким статусом-кво и несколькими альтернативами (двумя и больше), которые могут быть как полезны, так и иметь недостатки по сравнению со статусом-кво, иметь различную относительную ценность, но оцениваются ниже статуса-кво. Он связан с так называемым «эффектом начального запаса», который был введен Ричардом Талером и который наблюдается в том случае, «когда отказ от части собственности более неприятен, чем удовольствие от приобретения такой же ценности, цены покупки будут заметно ниже цен продажи» [3, с. 16], а также в том, что индивид, обладая каким-либо ресурсом (материальным или нематериальным), включает его в собственное Я, тем самым повышая его цену для себя. В государственной сфере этот вид случая проявляется тогда, когда существует какая-либо регулирующая норма, относительно которой существуют несколько планов изменения, оцениваемых по-разному. Ярким примером этой ситуации могут послужить планы уменьшения или полной отмены нештрафуемого порога скорости дорожного движения в городе. Данная инициатива была встречена негативной общественной реакцией, в результате чего она была отменена. В данном примере наджинг был бы полезен объяснением и предоставлением новой для большинства информации о статистических данных количества смертей и пострадавших граждан в ДТП, в которых этот нештрафуемый порог привел к серьезным травмам и смертям, а также предоставлением информации, какие

последствия следуют для всех сторон после таких видов ДТП. Даже простое предоставление полной информации поспособствует изменению восприятия этой проблемы, нормы у большинства автовладельцев и реакции на ее изменение.

Авторы этого метода сами предлагают универсальный способ упрощения выбора и подталкивания, когда государство предоставляет те или иные виды услуг, предлагая ввести тарифный план «по умолчанию», который удовлетворял бы наибольшую часть граждан. Главное, что должно объединять эти услуги, — выбор из нескольких тарифных планов, которые либо своим количеством, либо сложностью условий каждого из них усложняют выбор. Они идут дальше и предлагают включать эту опцию во все виды государственных услуг [3, с. 84–104]. Предполагается, что этот универсальный вариант будет в той или иной степени полезен каждому относительно любой другой альтернативы. Конечно, нельзя не отметить такое романтическое настроение авторов к этой опции и даже некоторую слепоту к ее главной слабой стороне — морально-этической составляющей целей архитектора выбора. Потенциально опция «по умолчанию» из наиболее полезной для граждан, как его представляют разработчики метода, может превратиться как минимум в бесполезную, а как максимум в наиболее вредную для индивидов и в последнем случае несет манипулятивную функцию, но тем не менее ошибочно воспринимать ее как исключительно манипулятивный метод. Если наджинг призван создать новую альтернативу, которая облегчит выбор для индивида, то в этом случае уместно говорить только об улучшении условий для индивида, а не о каком-либо манипулировании, оставляя свободу ему уклониться от выбора этой альтернативы. Ни Ричард Талер, ни Касс Санстейн не предлагают решения проблемы, поэтому главным направлением развития этого метода представляется устранение этой проблемы.

Отличные перспективы применения этого способа управления предложила София Ранчордас [5, с. 8–12], предложив объединить наджинг с технологиями «умного города» и big data. Она предлагает использовать наджинг на городском уровне, что, как она утверждает, вписывается в патерналистические функции городского управления — в заботу о жизни жителей. Безусловно, применение наджинга имеет огромные перспективы на регионально-городском уровне в российских городах с очень агрессивной средой и в условиях, когда они инфраструктурно приспособлены для комфортной жизни только полностью здоровых жителей, не учитывая возможности всех групп населения и крайне бедных муниципалитетов, которые не могут создать комфортную атмосферу на улицах городов, и может быть эффективным даже без внедрения технологий «умного города» и нацеленным на повышение самоорганизации граждан на локальном уровне. В данном случае мягкое подталкивание может быть применено как ряд стимулирующих методов жителей городов начать что-либо делать, повышая их инициативность (низовую инициативу).

Все представленные выше возможности применения наджинга в сфере государственного управления демонстрируют, что он за исключением редких, исключительных случаев применим как дополнительная, усиливающая опция к политическим действиям. Однако он поможет создать обратную связь, которая поможет улучшить политические решения.

ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ НАДЖИНГА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Прежде чем переходить к анализу успешных кейсов применения метода мягкого подталкивания в различных странах, стоит упомянуть, что, по утверждениям авторов этого метода, он работает во всех странах мира и в обществах любого типа. Более того, тип страны и общества никак не коррелирует с тем, какой тип подталкивания более эффективен. Эффективен любой вид, лишь бы он исходил из законных побуждений.

Талер и Санстейн упоминают успешный кейс, в рамках которого удалось осуществить программу укрепления домов, не затрачивая при этом больших бюджетных средств: «Исходя из расчетов, правительство разработало программу субсидирования этого утепления: часть платит хозяин, часть — государство. Но на субсидии купился только один домовладелец из ста. Тогда те, кто отвечал за программу энергосбережения, пошли в правительство и сказали: “Нужно увеличивать субсидии”. <...> Но мы с теми, кто мог бы утеплять свои чердаки, провели беседы, задавая вопрос: “Почему Вы не утепляете чердак?” И получали обычно такой ответ: “Вы не представляете, сколько там хлама”. Тогда мы предложили провести дело так, чтобы уложиться в те же субсидии, не добавляя к ним ничего. За триста долларов нанимали пару людей, которые выносили весь этот хлам на улицу и помогали хозяевам разложить его на три кучи: на выброс, на благотворительность и обратно в дом. А пока это делалось, другие люди вели утепление чердака. В результате количество желающих утеплить свои чердаки за те же деньги увеличилось в шесть раз. Если хочешь подтолкнуть человека к чему-то, сделай это более легким для исполнения» [3, с. 218–223]. В этом примере авторы формулируют важный принцип, на основе которого и осуществляется разработанный ими метод: чтобы индивид что-то сделал, нужно облегчить ему осуществление этого. Более того, этот пример показывает важное условие для эффективности наджинга — диалог и высокий уровень информированности о проблемах и нуждах групп общества.

Касс Санстейн упоминает несколько мер, принятых правительством США с 2006 по 2015 г., которые используют различные способы применения наджинга. Так, в рамках борьбы с ожирением всех производителей пищевых продуктов обязали на этикетке указывать информацию о калорийности [6, с. 27]. В данном случае происходит воздействие на Систему-2 (в классификации Канемана: нерациональная Система-1, реагирующая на действительность с помощью эмоций и органов чувств, и рационально-аналитическая Система-2) [1, с. 18–72], и оно относится к образовательному типу — индивиду дается информация, сколько калорий в том или ином продукте, что заставляет задуматься перед покупкой, в результате чего он может принять одно из нескольких решений: 1) остановиться на приобретении выбранного продукта этого бренда, то есть проигнорировать информацию; 2) рассмотреть альтернативные варианты этого вида продукта, но других брендов и выбрать один из них; 3) отказаться от приобретения этого продукта. Важно понимать, что просто расклеивание этикеток с информацией о калориях как вид наджинга не даст значимых результатов и его надо использовать вместе с другими способами мягкого подталкивания (например, рекламными плакатами с изображением людей в хорошей физической форме в сравнении с людьми, обладающими лишним весом). Также авторы утверждают, что особо сильный эффект оказали интервью людей с избыточной массой тела, которые признавали своей главной ошибкой неумение контролировать свой вес.

Кроме того, автоматическое зачисление в накопительные планы. В данном случае Касс Санстейн упоминает пенсионную реформу начала президентства Барака Обамы [6, с. 105–110], когда для каждого работающего создавался персональный накопительный пенсионный счет, куда ежемесячно часть начислял работодатель, а часть — сам работник (причем он по желанию мог начислять больший процент от своей заработной платы). Также человек мог выбрать тариф, куда его средства инвестировались бы в зависимости от различных рисков. Но проблема в том, что большинство не разбирается в экономике на уровне доктора экономических наук [Там же, с. 17], поэтому, когда видят предлагаемые тарифы, попадают в стрессовую ситуацию, не зная, что выбрать, и боясь либо выбрать наихудший вариант, либо не выбрать наилучший. И здесь помогает одно из главных достижений этого метода — опция «по умолчанию», которая предполагает тариф с минимальными рисками и хорошими процентами, созданная специально для тех, кто не может или не

имеет никакого желания подробно разбираться во всех преимуществах и недостатках каждого тарифного плана. Количество людей, вступивших в эту накопительную пенсионную систему, увеличилось более чем на 70% в первые несколько месяцев. Причем наибольшее распространение получил тарифный план, включенный в опцию «по умолчанию».

Еще один интересный кейс, который увеличил количество потребления здоровых продуктов (без ГМО) и был разработан параллельно во многих штатах, заключается в том, что администрации штатов обязали все магазины размещать все свои самые полезные продукты в начале магазина (поближе к входу). В данном случае можно наблюдать, как наджинг работает вместе с фреймингом, так как люди, первоначально увидевшие здоровую еду, а потом «обычную», скорее приобретут первую, так как при прочих равных она не будет наносить вред их здоровью [3, с. 215–216]. Более того, такая мера создала новый потребительский спрос, изменила структуру потребления. Также инициатива имеет и более стратегическую цель — повышение здоровья населения путем потребления менее вредных для здоровья продуктов. Это наиболее яркий пример либерального патернализма государственной политики, к которому Талер и Санстейн относят метод наджинга, — заботиться о здоровье граждан, при этом не вмешиваясь в их свободу выбора, не навязывая определенного варианта.

Также во многих странах в рамках решения проблемы запасов донорской крови [Там же, с. 164–168] гражданам предлагалось назвать дату, когда они могут сдать кровь. В данном случае метод наджинга работает в совокупности с публично взятыми на себя обязательствами следовать определенным образом и подталкивает на сдачу крови, нежели игнорирование этого, что подтверждают как многие авторские экспериментальные экономические исследования Канемана, Санстейна, Талера конца 80-х — середины 90-х гг., так и социологические эксперименты Чалдини со своими студентами [4, с. 50–62], увеличивает количество людей почти на 80%, которые будут соблюдать свое ранее взятое обязательство, нежели если бы они дали его только для себя. То есть, как показывают кейсы, симбиоз наджинга и публично взятых на себя обязательств универсален в сферах применения.

Метод мягкого подталкивания был применен в США и в рамках законопроекта об обязательной маркировке всех продуктов, которые выпускают компании, неоднократно нарушавшие трудовое законодательство. В данном случае государство достигло двух целей: подтолкнуло граждан не приобретать продукты нарушителей, создав им крайне негативную репутацию, и, так или иначе, избавило рынок от нечестных компаний. Аналогичным образом был применен наджинг при обязательной маркировке тех продуктов, которые поступают из стран, укрывающих террористов. В обоих случаях подталкивание действует на отказ от приобретения тех или иных продуктов по морально-этическим причинам. Эти меры имеют также и роль оказания давления на таких производителей и страны и могут служить причинами отказа от импорта из них.

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ НАДЖИНГА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Применение наджинга в России имеет одновременно несколько проблем, но вместе с тем и возможностей: во-первых, в данный момент применение наджинга в России затруднено, так как одним из его условий является высокое доверие к архитектору выбора, что в условиях значительного уровня недоверия к представителям политической элиты и государственным органам в целом делает применение метода мягкого подталкивания менее эффективным, но за счет своей архитектуры может создать доверительный диалог; во-вторых, его применение носит ситуационный и, скорее, неосознанный, интуитивный характер, так как успешные кейсы появляются в самых различных, никак не связанных

друг с другом регионах и не существует единой стратегии применения этого метода в каком-либо отдельно взятом регионе и в различных сферах политического менеджмента; в-третьих, в российской исследовательской области тема наджинга обходится стороной, тем более что касается перспектив его применения в государственном управлении, характеризуется недостаточной теоретической разработанностью, а подавляющее большинство из небольшого количества статей носит описательный характер.

На федеральном уровне применение наджинга имеет наибольшие перспективы при введении новых налогов и повышении их собираемости, при создании диалога с различными категориями граждан при проведении реформ с целью объяснения необходимости изменений и устранения риска их уклонения от новых законов. Также наджинг имеет большие перспективы при донесении информации и объяснении смысла вносимых поправок в различные административные законодательные акты, затрагивающие отдельные категории граждан (например, законы, касающиеся владельцев домашних питомцев). На регионально-городском уровне этот метод имеет большие возможности в сфере благоустройства городских районов и дворов, налаживания инициативности жителей (лучшим вариантом при муниципальном управлении представляется следующая стратегия: государственные органы проводят комплекс образовательных программ для граждан по какой-либо теме, чтобы они начали глубже разбираться в какой-либо области, видеть проблемы, что, в свою очередь, создаст общественную рефлексию, дискуссию и запрос на изменения в какой-либо сфере, на основании чего государственные органы могут выработать наиболее эффективную траекторию изменений, а жители будут иметь инструмент контроля, насколько сделанные изменения являются полезными).

Продемонстрированные в этой статье примеры применения наджинга в сфере государственного управления в России показывают поистине огромный потенциал применения этого метода, достижения целей и решения проблем любого масштаба на любых уровнях. Но его главные сложности заключаются в том, что необходимо тщательно прорабатывать формы коммуникации и целевую группу, чтобы подтолкнуть к нужному варианту или траектории поведения, но при этом не призывать, не обязывать поступать определенным образом, потому что наджинг не метод насильственного принуждения, и важно сохранять за индивидом свободу выбора и уклониться от воздействия, а также знать специфику восприятия, проблемы и потребности воздействуемого, необходимо строго соблюдать структуру метода, точно осознавать цели и классификацию каждого случая его применения, потому что нарушение хотя бы одного правила его использования или недостаточная проработанность одного из элементов сильно меняет его эффективность.

Литература

1. Канеман Д. Думай медленно... решай быстро / Д. Канеман. М. : АСТ, 2013. 521 с.
2. Канеман Д., Тверски А. Рациональный выбор, ценности и фреймы // Психологический журнал / под ред. А. Л. Журавлёва. М. : Изд-во РАН, 2003. Т. 24. № 4. С. 31–42.
3. Талер Р., Санстейн К. Nudge. Архитектура выбора. Как улучшить наши решения о здоровье, благосостоянии и счастье / Р. Талер, К. Санстейн. М. : Манн, Иванов и Фербер, 2010, с. 240.
4. Чалдини Р. Психология влияния / Р. Чалдини. СПб. : Питер, 2018. 1480 с.
5. Ranchordas S. Nudging Citizens through Technology in Smart Cities, International Review of Law, Computers & Technology / S. Ranchardson. International Rewiev of Law, Computers & Technologies. 2019. № 33. P. 1–23.
6. Sanstein K. Human Agency and Behavioral Economics / К. Sanstein. Palgrave Macmillan. 2017.